



درآمدی بر

رویکرد نظام بودجه‌ریزی شهر تبریز و مسئله فقر و نابرابری‌های ناموجه شهری

به بهانه ارائه برنامه و بودجه سال ۱۴۰۲

متن (PDF) از طریق سایت مرکز به نشانی rctbz.tabriz.ir قابل دریافت است.

شماره: ۴۹-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۲/۲/۲۴

آدرس: خیابان توانیر، اول خیابان شفیع‌زاده، جنب فرهنگسرای شهید بهشتی





**یادداشت:
درآمدی بر**

**رویکرد نظام بودجه‌ریزی شهر تبریز و مسئله فقر و
نابرابری‌های ناموجه شهری
به بهانه ارائه برنامه و بودجه سال ۱۴۰۲ شهرداری تبریز**

شماره: ۴۹-۶/م/پ

تاریخ: ۱۴۰۲/۲/۲۴

حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به مرکز پژوهش‌های شورای شهر تبریز است.
متن (PDF) از طریق سایت مرکز به نشانی rctbz.tabriz.ir قابل دریافت است.
آدرس: خیابان توانیر، اول خیابان شفیع‌زاده، جنب فرهنگسرای شهید بهشتی



rctabriz.ir

عنوان: درآمدی بر رویکرد نظام بودجه‌ریزی شهر تبریز و مسئله فقر و نابرابری‌های ناموجه شهری

پدیدآور: یاور احمدپور ترکمانی / ۰۹۱۴۸۰۵۳۰۴۵

نوع و شماره: یادداشت (۵-۱۵۷)

شماره: ۴۹-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۲/۲/۲۴

متن (PDF) از طریق سایت مرکز قابل دریافت است

دریافت نظر و پیشنهاد: rctc@tabriz.ir | ۰۴۱-۲۱۰۴۰۹۰۰

آدرس: خیابان توانیر، اول خیابان شفیع‌زاده، جنب فرهنگسرای شهید بهشتی

مقدمه

در ادبیات بودجه‌بندی و بودجه‌نویسی، سه تلقی متفاوت از مفهوم بودجه وجود دارد. گاه بودجه به‌عنوان یک "مجوز" برای دریافت‌ها و پرداخت‌های معین موردتوجه قرار می‌گیرد؛ گاه از آن به‌عنوان ابزاری برای "پیش‌بینی" عملیات استفاده می‌شود؛ و بالاخره معمولاً بودجه به‌عنوان "برنامه" یک‌ساله اقتصادی در نظر گرفته می‌شود. البته میان تلقی‌های مزبور از بودجه رابطه‌ها و تعامل‌های وسیع وجود دارد، اما بر حسب آنکه تخصیص منابع در یک شهر رویکرد "رانتی" داشته باشد یا رویکرد "توسعه‌ای"، نقطه عزیمت و تلقی اصلی متفاوت خواهد بود.

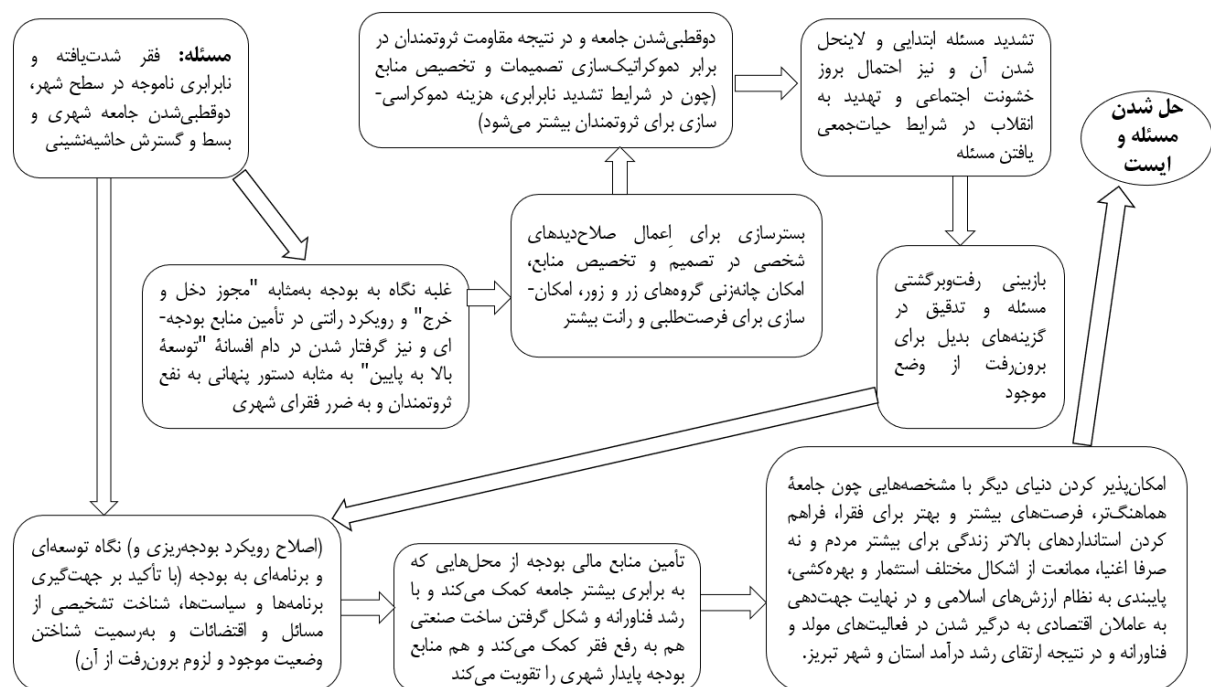
در رویکرد رانتی، نقطه عزیمت محوری در بحث‌های مربوط به بودجه و تلقی حاکم از آن، عبارت از "مجوز" بودن بودجه است که بر اساس آن سازوکار دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت ملی و محلی مشخص می‌شود. محور اصلی بحث‌ها و تلاش‌ها نیز کسب حداکثر منابع و امکانات و تخصیص‌ها است. در چارچوب رویکرد رانتی نیز از بودجه به‌عنوان برنامه یک‌ساله شهرداری سخن به میان می‌آید. اما بدیهی است که از این حد فراتر نمی‌رود و جنبه‌های عملیاتی و اجرایی آن نسبتی با "برنامه" به مفهوم متعارف و توسعه‌ای آن نخواهد داشت. در رویکرد رانتی با این که هدف محوری برنامه تلاش مسئولان برای اتخاذ رویکردی جهت بهینه‌سازی سیستم تخصیص منابع اعلام می‌شود، اما در عمل اتلاف‌ها و اسراف‌های بسیار غیرمتعارفی صورت می‌گیرد.

در رویکرد توسعه‌ای، بیشترین بحث‌ها حول چارچوب نگرش‌ها، نوع روابط تابعی میان متغیرهای تصمیم‌گیری، میزان کارآمدی سیاست‌های موردنظر در بودجه و میزان سازگاری درونی و بیرونی سیاست‌های مزبور است. در چارچوب این رویکرد نیز بدیهی است که درباره مجوزها و تخصیص‌ها صحبت می‌شود؛ اما نقطه عزیمت، برنامه بودجه بر اساس اهداف و استراتژی‌های مشخص است.

مباحث مربوط به بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۲ شهرداری تبریز، حداقل اعتنا را به ترتیب و توالی‌ها، اقتضائات، مسائل، جهت‌گیری‌ها و سیاست‌ها یا به تعبیر دقیق‌تر "برنامه" حاکم بر بودجه داشت و عمدتاً بحث بر سر نحوه و موضع اصابت تخصیص منابع بود. چنین برخوردی در مدیریت اقتصادی شهر، نه تنها ما را مجهز به برخورد فعال با فقر و نابرابری‌های ناموجه نمی‌کند، بلکه خود یکی از عوامل اصلی در بروز آن‌ها است. در چارچوب نگاه توسعه‌ای به بودجه و تمرکز بر جهت‌گیری‌های سیاستی پشت سر دریافت‌ها و پرداخت‌ها است که می‌توان بسترهای چانه‌زنی گروه‌های فرادست جامعه شهری را از دخالت‌ها و اعمال سلیقه در تصمیم و تخصیص منابع محدود کرد. در همین راستا، پرسش از ارتباط بین رویکردهای رانتی و توسعه‌ای در تهیه برنامه‌های بودجه شهر تبریز با بسط و تعمیق فقر و نابرابری و حاشیه‌نشینی شهری است و این که نظام بودجه‌ریزی با مهیا کردن شرایط برای یک جامعه دوقطبی و نابرابر، چطور آینده‌ما را به خطر می‌اندازد. در گذشته نه‌چندان دور، مواجهه با فقر و نابرابری، بیش‌تر به‌عنوان یک مسئله اخلاقی مطرح بود و کلاسیک‌ها و نئوکلاسیک‌ها فقر را محصول عدم قابلیت‌ها و توانمندی‌های فردی خود فقیر بحث می‌کردند. به‌علاوه ماندگار کردن فقر را ابزاری برای سلطه بر جامعه قلمداد می‌کردند. کلاسیک‌ها بر این عقیده بودند که فقر نیروی کار همچون ابزاری در دست صاحبان زر و زور و ثروت برای اطاعت فقرا از آن‌ها است اسلحه‌ای که بدون سروصدا، فقرا را مطیع می‌کند تا در خدمت صنعت و ثروتمندان باشند. اما با روشن شدن آثار تعیین‌کننده فقر اقتصادی و میزان تأثیر آن بر الگوهای مصرف، تولید، جنبه‌های انگیزشی انسان، روندهای تخریب محیط‌زیست، سطح انباشت سرمایه انسانی، ثبات سیاسی، ارزش‌های

اجتماعی و... دیگر کسی برخورد با فقر را یک رویکرد صرفاً اخلاقی به شمار نمی‌آورد. به یک اعتبار، می‌توان گفت که سرنوشت هر برنامه توسعه یک‌ساله یا چند ساله با نحوه برخورد آن برنامه با مسئله فقر و نابرابری روشن می‌شود. آمارتیا سن، اقتصاددان برجسته هندی و استاد ممتاز دانشگاه هاروارد و برنده جایزه نوبل اقتصاد ۱۹۹۸، تصریح می‌کند که مشخصه اصلی توسعه در این نگرش، شکوفایی قابلیت‌ها و توانایی انسان است. وی توانایی انسان را مجموعه‌ای از عملکردهای متفاوت معرفی می‌کند که فرد می‌تواند از میان آن‌ها اقدام به انتخاب نماید. از نظر او، به این اعتبار است که مفهوم توانایی، به ناگزیر با مفهوم آزادی و گوناگونی انتخاب‌های فرد ارتباط می‌یابد. زیرا این گوناگونی انتخاب‌هاست که به فرد امکان می‌دهد تصمیم بگیرد چه نوع زندگی را در پیش بگیرد. به نظر او در چنین تفسیری از توسعه، فقر حقیقی دیگر صرفاً به معنی محرومیت مادی نیست؛ بلکه به معنی فقدان امکان واقعی انتخاب شیوه‌های دیگر زندگی در نتیجه تنگنای اجتماعی یا شرایط شخصی نیز هست.

نکته اینجاست که وقتی ثروتمندان در سایه سیاست‌های بودجه‌ای، ثروتمندتر می‌شوند از تلاش برای محدود کردن رانت‌خواری و بازتوزیع درآمد به منظور ایجاد یک اقتصاد عادلانه، چیز بیشتری برای از دست دادن خواهند داشت و بنابراین منابع بیش‌تری برای مقاومت در برابر چنین تلاش‌هایی دارند. این مسئله باعث مقاومت ثروتمندان در برابر دموکراتیک کردن جامعه می‌شود و زمینه را برای آشوب و تنش‌های تند اجتماعی تا حد رخداد پدیده انقلاب پیش می‌برد و این، آن چیزی است که باید مدنظر مسئولان شهری در مدیریت اقتصادی شهر و تنظیم بودجه باشد و نظام بودجه‌ریزی شهری را به نحوی سامان‌دهی کنند که نه تنها از انباشت بیشتر شکاف‌های اجتماعی ممانعت کند؛ بلکه توزیع درآمد و ثروت را در جامعه شهری فراهم نماید. علاوه بر آن، به این مهم هم باید دقت نظر داشت که بنا به دلایلی چند، غرب از بی‌نظمی در سطح جهان بیشترین منفعت‌ها را می‌برد؛ لذا در اقتباس ترجمه‌وار نسخه‌های پیشنهادی آن‌ها به شرق که در چارچوب کتاب‌های درسی به ما منتقل می‌شود باید حواسمان باشد.



ترتیب و توالی مقاله به این صورت است که ابتدا روش‌شناسی مطالعه و چرایی انتخاب این روش را بحث می‌کنیم. بعد نگاهی به وضعیت موجود فقر و نابرابری‌های ناموجه تبریز و ارتباط آن با نظام بودجه‌ریزی شهری می‌کنیم. رویکرد "توسعه بالابه‌پایین" را که برخی از مسئولان شهری به آن باورمند هستند، نوعی جواز پنهان برای بنای یک جامعه نابرابری و رانت جو بحث کرده و به‌نظام بودجه‌ریزی شهر تبریز شناخت می‌دهیم که گرفتار شدن در افسانه "توسعه بالابه‌پایین"، باعث تشدید مسئله فقر و نابرابری، و نیز سلب قدرت سازگاری و عدم انطباق کارایی در مقابل مسائل بدیع شهری می‌شود، و لذا به گسترش حاشیه‌نشینی به همراه تبعات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی آن می‌انجامد. در نهایت، نکات پایانی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها را مطرح می‌کنیم.

روش‌شناسی مطالعه

بحران اختلاف‌نظرها، عدم شفافیت‌ها و خطاهای سیاستی پرشمار و بدفرجام، کانون‌های اصلی بحث در نظر و عمل در عرصه مدیریت اقتصادی شهر تبریز و نظام بودجه‌ریزی آن است. بدون تردید هرگونه اقدام اصلاحی باید از عرصه اندیشه‌ورزی آغاز شود و در این مسیر حیاتی‌ترین راه نجات، دامن‌زدن به مباحث روش‌شناختی و فلسفه علم اقتصاد است. چرا که از این طریق می‌توان معیارهایی استخراج نمود که مرز بین علم و غیرعلم را شفاف ساخته و با استناد به واقعیات آشکار شده و استدلال‌های کمتر قابل‌خدشه بتوان به سطوحی از اجماع بین‌الذهانی هم در میان اقتصاددانان و هم در رابطه میان آن‌ها و کارگزاران دولت‌های ملی و محلی دست یافت.

در این راستا چند نکته روش‌شناختی که در این مقاله لحاظ شده است تأکید می‌شود. نظر به این که پیکره علم اقتصاد صرفاً جزء پازیتو نیست؛ بلکه اجزاء هنجاری و هنر علم اقتصاد هم ارکان دیگری هستند که در غیاب آن‌ها جزء پازیتو از راه‌گشایی‌های خود باز می‌ماند، این مطالعه ضمن استفاده از مطالعات گذشته پوزیتیویستی و هنجاری، از منظر هنر علم اقتصاد بحث را پیش می‌برد و با تأکید بر زمینه و بافت شهری تبریز، برای تبیین و استدلال در خصوص موضوع بحث، نظریاتی را به کار می‌گیرد و پیشنهاداتی را ارائه می‌دهد.

نکته دیگر این است که تفکیک وجوه حیات اجتماعی (اقتصاد، سیاست و فرهنگ) امری اصیل نیست؛ بلکه قراردادی و اعتباری است. محیط شهری به‌عنوان یک محیط انسانی، محصول ساخت قواعد، هنجارها، رسوم و شیوه‌های انجام امور است که چارچوب تعاملات انسانی را معین می‌کنند. این محیط انسانی، توسط متخصصان اجتماعی به رشته‌های دانشگاهی مجزایی - یعنی اقتصاد، علوم سیاسی، و جامعه‌شناسی - تقسیم می‌شود، اما سازه‌های ذهن انسان که لازم است خارج از محیط انسانی فهم شود، با این مقولات تصنعی سازگار نیست. برای فهم بهتر جهت انجام تغییرات اعتلا بخش، ما باید بینش‌های برگرفته از حوزه‌های مذکور را که به نحو تصنعی از هم مجزا شده‌اند یکپارچه کنیم و به عبارتی بین‌رشته‌ای بحث کنیم.

مورد دیگر این است که ما در مورد مباحث اقتصادی یک اصول جهان‌شمول داریم؛ اما برای این اصول، سیاست‌های مختلف و تنوع نهادی مطرح است که متناسب با شرایط بومی اتخاذ می‌شوند. از نگاهی دیگر، اقتباس و مشارکت‌گذاری برنامه‌ها و سیاست‌ها در عرصه جهان را می‌توان چنین به بحث گذاشت که اگر فعالیت‌ها و مأموریت‌های سازمانی از نوع لجستیکی باشد اقتباس آن برنامه‌ها، مسائل چندانی ایجاد نمی‌کند، اما اگر مسئله نظام بودجه‌ریزی و چگونگی مدیریت

اقتصادی برای یک جامعه شهری مطرح است با اهدافی همچون تغییر و تحول توسعه‌گرا، در این صورت ترجمه برنامه‌ها و سیاست‌ها و پروژه‌ها از "یک بهترین سرمشق"، نه تنها مسائل بومی را حل نمی‌کند؛ بلکه به آن‌ها عمق می‌بخشد؛ چرا که بودجه‌ریزی و انجام تحول اقتصادی امری به اصطلاح لامصب و سخت است. از این نظر، بودجه‌ریزی در قالب نظریه‌هایی که رویکرد فرازمانی و فرامکانی دارند برای شهر تبریز راه‌گشا نخواهد بود. در غیاب تأملات روش‌شناختی بایسته و دامن‌زدن به توهم جهان‌شمول‌پنداری گزاره‌های تئوریک که به صورت ترجمه‌ای به ما انتقال پیدا کرده‌اند، منزلت و اهمیت خودشناسی و مشاهده واقعیت‌ها هم دچار تزلزل می‌شود. از آنجایی که ضرورت شناخت شرایط اولیه هر جامعه مطرح است، در این مقاله برای تبیین و استدلال و ارائه پیشنهادها، اولویت را به مشاهده بومی می‌دهیم و مدگرایی در ساحت اتخاذ غیرانتقادی نظر را کنار می‌گذاریم.

یک جنبه روش‌شناختی دیگر این مقاله، پرهیز از نگاه مونو اکونومی به شهر است. "علم اقتصاد" مشترک لفظی است و به هر سه سطح تحلیل اقتصاد خرد، کلان و توسعه، خطاب می‌شود. از آنجایی که اولویت تحلیل‌های سطح توسعه بر سطح کلان و اولویت سطح تحلیل‌های کلان بر سطح خرد مطرح است، و نظر به این که در غیاب برآورده کردن الزامات سطح توسعه، نگاه به شهر در چارچوب اقتصاد خرد و به مثابه بنگاه دانستن آن، بستری برای فرصت‌طلبی رانت جویان فراهم می‌کند، مقاله با تأکید بر ملاحظات سطح توسعه نوشته می‌شود.

مورد آخر این که، چون شهر یک سیستم پیچیده است و مناسبات موجود آن از مؤلفه‌هایی چون تاریخ، جغرافیا، فرهنگ، آموزه‌ها، اقتصاد و سیاست بومی متأثر است، لذا قابلیت تعمیم گزاره‌های تئوریک و تحلیل‌های مبتنی بر استقرا کم می‌شود و دامنه اعتبار تحلیل‌های مبتنی بر قیاس و موردکاوی و مشاهده بومی اهمیت فزاینده می‌یابد. در همین راستا، ما نیز مشاهده و مطالعه موردی تبریز را به صورت خاص و البته با استفاده از ذخیره دانایی انباشته پیشین جلو می‌بریم.

چرایی اولویت مشاهده و مصاحبه (و نه به آن اندازه اسناد رسمی)؟

لوائح و قوانین بودجه سال‌های گذشته شهر تبریز دچار نقصان‌های جدی و شایسته نقدهایی با شمولیت حیات جمعی است. علی‌رغم این، وقتی تأکید می‌کنیم که پایه تحلیل استدلالی خود را بیش‌تر بر مقدمات مشاهده‌شده از شهر تبریز و مصاحبه با مردم و متخصصان بنا می‌کنیم و نه آمار و ارقام، و نه لوائح و قوانین بودجه شهری سال‌های گذشته که روی کاغذ با نیت محتملاً خوش و خیر خواهانه تهیه، تنظیم و تصویب شده، سؤال از چرایی آن پیش می‌آید.

اگر چه طرف‌های مبادله می‌توانند انگیزه‌هایی نیرومند برای انجام مذاکره داشته باشند، اما انگیزه‌های آن‌ها پس از وقوع، همیشه موافق با ماندن بر سر قول و قرارهایشان نیست؛ پایبند ماندن به تعهدات، همیشه یک معضل است. اولیور ویلیامسون در این باره می‌گوید: "مبادلاتی که در معرض فرصت‌طلبی پس از وقوع هستند، در صورتی سودآور خواهند بود که اقدامات مناسب بتواند پیش از وقوع طراحی شود. طرف عاقل در چانه‌زنی کسی است که به جای پاسخگویی متقابل به فرصت‌طلبی دیگران، در پی ردوبدل کردن "تعهدات معتبر" باشد. انگیزه‌ها و یا ساختارهایی را که سازمان‌دهنده مبادلات هستند، می‌توان مجدداً سازماندهی کرد. جان ویچ اخیراً نشان داده که حکومت‌های قرون وسطی، انگیزه‌های نیرومند اما غیرقطعی برای بنا کردن حسن شهرت خود در پایبندی به تعهدات بدهی‌ها داشته و بیشتر آن‌ها رفتاری متعهدانه از خود بروز

می‌داده‌اند، اما هنگامی که منابع مالی ثانویه و معمولاً بزرگ‌تری در دسترس آن‌ها قرار می‌گرفته است، انکارها و بدقولی‌های بزرگی از آن‌ها سر می‌زده است.

در جلسات بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۲ شهرداری تبریز، از آن دسته از عوامل سیاسی و نهادهای حاکم بر تضمین اجرای رویه‌های مشارکتی و برنامه‌ریزی‌های مردم‌سالارانه، و نیز تبیین چگونگی تغییر رویه‌های گذشته که مسئولان دولت محلی را مقید به پذیرش رویکرد و اصلاحات توسعه‌گرایانه ادعا شده خود کند، چندان سخنی به میان نمی‌آید. نظر به این، در غیاب تشخیص و به رسمیت شناختن حقوق و نقش تصمیم‌گیر برای شهروندان در ابعاد مختلف حیات جمعی، این امکان برای مسئولان دولت محلی فراهم می‌شود که با میل شخصی و گزینشی با مسئله انتخاب اجتماعی برخورد کنند. از نظر نهادگرایان تاریخی، تجربه جوامع نشان می‌دهد که قواعد و رویه‌هایی که نظام تصمیم و تخصیص امکان تجدیدنظر در آن‌ها را دارد، با قواعد و رویه‌هایی که چنین برخوردی در مورد آن‌ها زمینه بروز ندارد، پیامد آن در عمل از زمین تا آسمان فرق خواهد داشت. در مورد گزینه اول، از آنجا که، درآمدهای مورد انتظار و انگیزه‌های سرمایه‌گذاری مولد کمتر خواهد بود، زمینه اجرایی اصلاحات پیشنهادی، و تحقق اهداف بودجه شهری به‌خاطر غفلت از تمهیدات و تأمین پیش‌نیازها، به شدت کاهش می‌یابد؛ از جمله به این دلیل که: (۱) نبود محدودیت معتبر بر رفتار مسئولان شهری، روی دیگر سکه عدم امنیت حقوق مالکیت شهروندان - خواه حقوق شخصی، اقتصادی، مذهبی، شهروندی یا سیاسی - است و در شرایط ناامنی، رشد اقتصادی با کیفیت که بتواند اهداف اعلام شده در لایحه بودجه را برآورده کند غیرممکن می‌نماید؛ (۲) ساختارمند بودن شهروندان و تقویت نهادهای مدنی نظارتی، یکی از زمینه‌های توسعه شهری است. وقتی جامعه شهری سازمان یافته نیست نمی‌تواند از هزینه سیاست‌های خطا بکاهد؛ (۳) تعریف شفاف از حقوق شهروندان، به نحوی که تضییع آن حقوق توسط مسئولان دولت محلی برای شهروندان روشن باشد، به شرط داشتن ضمانت اجرایی، می‌تواند عکس‌العمل شهروندان را برانگیزد. وقتی چنین تصریحاتی در لایحه بودجه یا اسناد مکمل آن صورت نمی‌گیرد، و به کلیاتی (که در مورد برخی از آن‌ها در سال‌های گذشته ضمانت اجرایی نداشته است) اکتفا می‌شود، عدول از کلی‌گویی‌ها، و زمینه‌سازی برای تقید و تعهد رسمی مسئولان شهری به کاربست گزینش اجتماعی مردم‌سالارانه و ارائه چگونگی‌ها و ترسیم نقشه راه الزامی است.

حتی با وجود آنکه استفاده از قدرت به شکل خودرأی و تبعیض آمیز همیشه به نفع مسئولان و مدیران شهری نیست، صرف تعهد دولت محلی به گزینش اجتماعی مردم‌سالارانه، و تعهد به رفتار مسئولانه، به ندرت زمینه بروز دارد و حتی تحت بروز آن، ضمانت دوام ندارد؛ لذا تمهیدات تضمینی باید از طریق ساختارمند کردن نهادهای مردمی و مدنی صورت گیرد و ضمانت اجرایی رسمی فراهم شود به این صورت که خاطیان را بتوان پیگیری و به نظام تنبیه اجتماعی سپرد.

با این که مسئولان شهری در زمان تهیه و تنظیم و بررسی لایحه بودجه، تعهداتی می‌دهند، اما این تعهدات در برخی از موارد تعهدات مقیدکننده و معتبری نیست، لذا نمی‌توان بنای تحلیل و استدلال را بر صرف تعهدات مسئولان نهاد. پس مشاهده واقعیات موجود و دقت در شکاف بین برنامه و عملکرد سال‌های گذشته، و نیز مصاحبه با مردم و متخصصان، بهتر می‌تواند راهنمای نگارش و ارائه پیشنهاداتی برای بهبود وضعیت باشد.

وضعیت موجود فقر و نابرابری و عوامل مؤثر بر آن در شهر تبریز

امروزه صحبت کردن درباره فقر و نابرابری‌های ناموجه در شهر تبریز، نیازمند آمار و ارقام نیست. فقر و نابرابری‌های ناموجه یک چهره عیان در شهر تبریز دارد. بدترین شکل فقر در جلو چشم همگان رژه می‌رود. فقر به معنای سرمای شدید در زمستان، و نداشتن یک سرپناه مناسب است، به معنای فروش جزئی و کلی بدن برای تأمین حداقل‌های زندگی است، به معنای تن‌فروشی است تا قوت بچه‌ها را تأمین کرد...

آنچه مشاهده می‌شود این است که ما به قربانیان سیاست‌ها و نظام اجتماعی برچسب می‌زنیم که این معتاد خلاف‌کار، زن خیابانی، اراذل‌واو‌باش، کارتن‌خواب متجاهر است.^۱ اغنیا و ثروتمندان در حال پول‌دارتر شدن هستند؛ فقرا فقیرتر و تعدادشان بیشتر می‌شود، طبقه متوسط نیز فقیرتر می‌شود. درآمدهای طبقه متوسط در حال نزول است. درآمد خانوارها و به‌ویژه اختلاف ثروت و درآمد کسب‌شده از سرمایه به شکاف طبقاتی شدید انجامیده است و این همه به معنای این است که طبقات بالادستی سهم بیشتری از کیک شهر تبریز را تصاحب کرده‌اند.

به راحتی می‌توان ناامنی روبه‌افزایش را که بسیاری از شهروندان حس می‌کنند درک کرد. حتی شاغلان می‌دانند که شغلشان در معرض خطر است و اینکه با سطح بالای بیکاری و سطح پایین مراقبت‌های اجتماعی، زندگی‌شان ممکن است ناگهان رو به وخامت بگذارد. ازدست‌دادن شغل به ازدست‌دادن ضمانت‌های بهداشت و سلامت و احتمالاً ازدست‌دادن خانه تعبیر شود. نکته حائز اهمیت آنکه باید اشاره کرد این است که درآمد ازدست‌رفته در اثر بیکاری را شاید بتوان به وسیله حمایت‌های درآمدی جبران کرد، اگر درآمد ازدست‌رفته فقط محدود به همان افراد بیکار می‌بود، امکان داشت که این زیان را تا حدود زیادی از طریق حمایت‌های درآمدی جبران نمود (البته باز هم موضوع هزینه‌های اجتماعی شامل هزینه‌های مالی و تأثیرات انگیزشی مرتبط با این مسئله به قوت خود باقی است). اما اگر بیکاری آثار مهمی داشته باشد که موجب محرومیت‌های دیگر برای بیکاران شود، در این صورت جبران آن به وسیله حمایت‌های درآمدی با محدودیت بیشتری مواجه خواهد شد. شواهد بسیاری از شهروندان تبریزی وجود دارد که بیکاری علاوه بر ازدست‌دادن درآمد، دارای آثار دیرپای دیگری هم هست، از جمله صدمات روانی، ازدست‌دادن انگیزه کار و خوداتکایی و مهارت، افزایش بیماری‌ها و حتی مرگ و میر، خدشه به روابط خانوادگی و زندگی اجتماعی، تشدید محرومیت اجتماعی و تقویت تمایلات تبعیض نژادی و عدم تعادل‌های جنسیتی.

"شکاف فقر" که نشان‌دهنده میزان سقوط درآمد یک فقیر به زیر خط فقر رسمی فقر است در بین شهروندان گویای این مسئله است که تعداد روزافزونی از شهروندان به ندرت می‌توانند واجبات و ضروریات زندگی را تأمین کنند. این‌ها به قولی در فقر شدید به سر می‌برند؛

۱) رشد درآمدی در شهر تبریز برای چند درصد بالا از توزیع درآمد اتفاق می‌افتد؛ ۲) در نتیجه، نابرابری ناموجه بین شهروندان در حال رشد است؛ ۳) این به معنی وخیم‌تر شدن وضعیت طبقه متوسط و به‌ویژه وضعیت فقیر و حاشیه‌نشینان شهری است؛ ۴) در بین طبقات اجتماعی تبریز، نابرابری در دارایی‌ها بسیار بیشتر از نابرابری در درآمد است و نظام بودجه‌ریزی شهری خود یکی از ابزارهای انباشت دارایی در دست ثروتمندان بوده است؛ ۵) لذا ناامنی محیط انسانی در شهر رو

^۱ . ما تبیین و استدلال خود را بر قاعده سوار می‌کنیم نه استثناها.

به فزونی و استاندارد و آرامش زندگی به‌ویژه برای قشر فقیر رو به سقوط آزاد دارد؛ ۶) سیاست‌های نئولیبرال دهه‌های گذشته که خود را در برنامه‌های بودجه و سیاست‌ها و پروژه‌های تعریف‌شده برای شهر تبریز نشان می‌دهد، ادامه روند را برای قشر فقیر، طاقت‌فرسا و ناممکن کرده است.

مدیریت شهر باید توجه بیش‌ازپیش به این مورد داشته باشد که مفهوم شهر یک مفهوم لغزنده است و شامل وجوه کالبدی، حقوقی و سیاسی می‌شود. همین‌طور مسئله کالبدی شهر که به مسائل توزیع و تراکم جمعیت، طراحی نظام حمل‌ونقل، توازن فضای عمومی و شهری، رابطه شهر با محیط‌زیست و ... می‌پردازد، همه محصول طراحی‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی هستند پیش از آنکه محصول مرتبط با معماران و مهندسين باشند.

با نگاه سطحی به کلان‌شهر تبریز می‌بینیم که این شهر نماد نابرابری است. امتیازهای ساختاری و مزیت‌های فضای که خودش انعکاسی از بی‌عدالتی در مقیاس فضایی هستند؛ نابرابری‌ها را در مقیاس درون‌شهری تشدید می‌کنند و منجر به بازتولید فزاینده نابرابری می‌شوند.

یکی از مسائل جدی ما در تبریز این است که تعهدات اجتماعی دولت‌ها و پایبندی به قانون اساسی به بهانه این که دولت وجوه کافی برای اداره شهر ندارد تا حد زیادی کنار گذاشته شده است؛ بنابراین واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی‌ها فرایند غالبی داشته است.

در خیلی از موارد فضای عمومی شهر فروش می‌رود فضاهایی که متعلق به مردم هستند و شهرداری نباید به‌تنهایی برای مردم تصمیم بگیرد، اما این اتفاق رخ می‌دهد. علی‌رغم این حجم از فروش منابع عمومی، شاهد بدهی‌های بزرگ شهرداری نیز هستیم. البته عمده این‌ها به دلیل محدودیت‌ها و ناتوانی نظارت عمومی است چرا که قیدهایی بر فعالیت‌های مدنی اعمال می‌شود و به همین دلیل شاهد محدود شدن آزادی‌های مدنی مجاز و تشکلهای غیردولتی حامی حقوق شهروندی هستیم و به دنبال آن نوعی ماهیت ائتلاف منابع در مدیریت شهر را مشاهده می‌کنیم که فضاهای شهری عملاً به تملک اصحاب قدرت و ثروت درمی‌آیند.

با ادامه این روند، گزینه‌هایی که پیش روی ماست می‌تواند هولناک باشد. امروز به نظر می‌رسد که نابرابری‌های عظیم اقتصادی و اجتماعی، شهرنشینان را به دوطبقه قارون‌های حاکم و دوزخیان زمین تقسیم می‌کند و در آن عده‌ای برای تأمین قوتشان در سطل‌های زباله جست‌وجو می‌کنند.

منبع اصلی خلق ثروت و ارزش افزوده در کلان‌شهرهایی چون تبریز، نه تلاش، سخت‌کوشی، خلاقیت و نوآوری، بلکه دلالتی و رانت بوده و اقتصاد شهر بر پایه یک اقتصاد نامولد استوار شده است. از این نظر شهرهایی چون تبریز سمبل کامل اقتصاد ایران است؛ اقتصادی که دیگر قادر به خلق ثروت نیست و اصلی‌ترین منشأ خلق ثروت در این شهر هم منبع طبیعی زمین بوده و یکی از طرق خلق ارزش افزوده در آن، وضع قوانین روی این منبع خداداد است.

از آنجا که وضعیت کلان‌شهرهای ایران در مورد برخی آمارها نزدیک به هم هستند، و آمار مربوط به تبریز در دسترس نیست، شاید خالی از ارزش نباشد که اشاره کنیم، بر اساس محاسبات احسان سلطانی با استفاده داده‌های بانک مرکزی و مرکز آمار ایران، از ۱۳۷۲ تا ۱۳۹۲ نرخ رشد قیمت زمین در تهران ۱۰۷ برابر شده، مسکن ۷۶ برابر، اجاره ۶۱ برابر، تورم

هم ۳۹ برابر شده است. اوضاع تبریز هم نباید خیلی متفاوت از تهران در این مورد به‌خصوص باشد. سؤال این است که چه عواملی باعث شده است این افزایش سریع قیمت زمین را شاهد باشیم؟ واسطه‌گری و سوداگری روی مسکن موجب شده در سال ۱۳۹۱، ۲۵ درصد تولید ناخالص داخلی کشور روی مسکن سرمایه‌گذاری شود. این رقم در همه جای دنیا بی‌سابقه است. در کلان‌شهری مثل تبریز، مسکنی هم که ساخته شده، غالباً برای مصرف نیست، برای سرمایه‌گذاری و سوداگری است. به همین دلیل مسکن لوکس ساخته شده، قابل استفاده برای جمعیت عظیمی از شهروندان نیست و در شرایط فعلی از توان خرید آن‌ها خارج است.

یکی از علل اساسی رشد بی‌سابقه قیمت زمین، نظام تصمیم‌گیری‌های اساسی است که قوانین و مقرراتی را روی زمین وضع می‌کند که اجازه چنین افزایش‌های بی‌سابقه‌ای را به قیمت زمین می‌دهد و سودهای بسیار زیادی را نصیب افراد خاص می‌کند. محصول این تصمیمات اساسی، نابرابری‌های فاحش و رو به تزاید، فساد، فقر گسترده و کمرشکن در کلان‌شهرهایی چون تبریز بوده است. جامعه به سرعت به سمت قطبی شدن کامل پیش می‌رود و مردم یا متعلق به گروه برنده‌ای هستند که در مناطق محافظت‌شده زندگی می‌کنند یا دوزخیان زمین هستند و مادون طبقه را شکل داده‌اند که در حاشیه شهر و مناطق فقیرنشین ساکن می‌شوند.

در شرایط حال، خیلی از مسائل شهری ما راه‌حلی ندارند به‌جز اینکه به سفارش قرآن مردم ساختارمند شوند و به‌نظام تصمیم‌گیری و مشورت‌های اساسی در شهر بازگردانده شوند و بتوانند در مقابل فرصت‌طلبی و رانت و ربا بایستند. قرآن کریم فرقه، فرقه کردن مردم را کاری شیطانی می‌داند و نظر به این، امر می‌کند که مسلمین متحد یک‌دست و سازمان‌یافته باشند. اسلام دینی اجتماعی و جمعی است.

در خصوص تأمین مالی ضد توسعه‌ای شهرها، نیاز به توضیح است که فرهنگ جامعه کلان ایران بعد از جنگ تحمیلی دستخوش تحولات عمیقی شد که مسئول اصلی آن را باید در سیاست‌های اقتصادی اتخاذ شده در دوران آیت‌الله هاشمی رفسنجانی و بعد از آن جستجو کرد که هدف خود را رشد اقتصادی قرارداد، بدون اینکه مشخص شده باشد چه نوع رشدی قرار است محرک تحولات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی باشد.

باتوجه به سهم منابع مختلف درآمدی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ شهرداری تبریز، چون مدیران شهری ما ناتوان از خلق ثروت برای شهر هستند، فروش منابع عمومی و فضاها، عمومی شهر، اصلی‌ترین منبع درآمد مدیران شهری پیشنهاد شده است. وضع قوانین و محدودیت‌های ساخت‌وساز، تا حدی نه باهدف حفظ محیط‌زیست، میراث فرهنگی، معماری شهری، گسترش فضاها، سبز و ورزشی؛ بلکه باهدف افزایش قیمت‌های فروش و کسب درآمد رانتی بیشتر تنظیم شد و علی‌رغم شکست این شیوه مدیریت، اما این فرایند کماکان ادامه دارد. همچنان که مشاهده می‌شود، یکی از محور اصلی تأمین منابع مالی موردنیاز شهرداری تبریز، روی هنجارشکنی و خلاف کاری فروشی متمرکز شده است که برای عامه مردم تبعاتی دارد.

یکی از مشخصه‌های لایحه بودجه ۱۴۰۲ شهرداری تبریز عدم شفافیت آن به‌ویژه در برخی از موارد است. ردیف‌های ریز درآمدی و هزینه‌ای می‌توانست این نقص را برطرف نماید. وقتی شفافیت کم باشد، علم، قانون و برنامه مزاحم تلقی

می‌شوند و در اداره امور کاملاً جنبه حاشیه‌ای پیدا می‌کنند و اگر دقت کنیم، شفاف نبودن، هم از طریق مسدود کردن مجاری برخی اطلاعات و هم از طریق ممکن کردن دست‌کاری برخی دیگر از اطلاعات و همچنین گذاشتن تفسیرهای نامربوط روی برخی اطلاعات غیرقابل‌کتمان، فضای غیر مشارکت‌جویانه را به وجود می‌آورد که محور اصلی امکان‌ناپذیری یا امتناع مشارکت اهل علم هم مربوط به دشواری‌های فهم بهنگام آمار و اطلاعات و واقعیت‌هاست.

وقتی ردیف‌های بودجه‌ای، منابع و مصارف بودجه‌ای را به ریز روشن نکرده باشد، عدم شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع و اجرا سیطره پیدا می‌کند. در چنین فضایی، بخش‌های مولد و عامه مردم زیان‌های سنگینی متحمل می‌شوند و در مقابل، بخش‌های غیرمولد و فرصت‌طلب‌ها برخوردار می‌شوند. در شرایطی که شفافیت از طریق ردیف‌های بودجه‌ای اعمال نشود، به اسم برنامه بودجه، سلیقه‌ها و صلاحیت‌های شخصی می‌تواند حاکم شود. در چنین شرایطی گسترش و تعمیق فساد، شکل‌گیری اسراف‌ها، اتلاف‌ها، ناکارآمدی‌ها و گرایش‌های جانبدارانه بعضاً نامناسب، به سمت گروه‌های پرنفوذ اجتناب‌ناپذیر می‌شود.

مورد دیگر این‌که، صورت‌بندی مفهومی امری تحت عنوان "سازه ذهنی منبع‌محوری" نشان می‌دهد که در شرایط غیرشفاف بودن بودجه، هرگز کسی رغبت به بازنگری و زیر ذره‌بین گذاشتن هزینه‌ها نخواهد داشت؛ هزینه‌ها اصل غیرقابل‌اجتناب در نظر گرفته می‌شود و مدیریت شهر در جست‌وجوی پیدا کردن راه‌هایی برای تأمین مالی آن هزینه‌ها به هر قیمت برمی‌آیند. پدیده‌هایی مثل شهر فروشی، محیط‌زیست فروشی، اختیارات غیرمعارف خارج از شمول برای اشخاص، اختیارات غیرمعارف برای جابه‌جایی ردیف‌های بودجه‌ای با منطق شخص محور و نکاتی از این دست، جلوه‌هایی از چنین مناسباتی را به نمایش می‌گذارند. حجم بسیار قابل‌اعتنایی از پروژه‌های معوقه، بدهی‌های مبتنی بر آینده فروشی و حجم قابل‌اعتنایی از استخدام‌های فاقد کیفیت و فاقد توجیه به‌مثابه یک میراث برای آینده شهر، از پیامدهای دیگر عدم شفافیت در نظام بودجه‌ریزی شهری است و تبریز از این بابت مسائل عدیده‌ای را شاهد است.

روی دیگر سکه تراکم فروشی این است که به آن‌چنان سوداگری روی زمین و مستغلات دامن می‌زند که بخش درخور اعتنایی از فرودستان ناگزیر به سمت حاشیه‌های شهر رانده می‌شوند و این رانده‌شدگی به موازات افزایش نابرابری‌ها و فشارهای هزینه‌ای برای مسکن به افق‌های بسیار دورتر از مراکز کاری فرودستان منجر می‌شود و طبیعتاً به شرحی که اشاره شد، راه برون‌رفت از این شرایط در سطح نظری این است که مطالبه محوری روی شفافیت، مشارکت، پاسخ‌گویی و عدالت متمرکز شود. شکاف بین ارزان‌ترین و گران‌ترین خانه‌ها در تبریز خود گویای گستره و عمق نابرابری در این شهر دارد.

مورد دیگر، مسئله بیکاری و نااطمینانی‌های منبعث از آن در محیط انسانی شهرها است. مقایسه میانگین اشتغال ایران با میانگین جهانی در فاصله ۱۳۷۰ تا پایان ۱۳۹۳ نشان می‌دهد میانگین اشتغال مردان در ایران با اختلاف فاحشی نسبت به میانگین اشتغال مردان در دنیا زیر آن قرار دارد و درحالی‌که میانگین اشتغال زنان در جهان حدود ۵۰ درصد است، میانگین نرخ مشارکت زنان در بازار کار در ایران ۱۷ درصد و اشتغالشان ۱۳ تا ۱۴ درصد است، یعنی بخش قابل‌توجهی از ظرفیت خلق ثروت در جامعه بیکار هستند و البته خیلی‌هایشان می‌توانند مصرف‌گرا باشند و بخشی از ماشین مصرف‌گرایی در

جامعه را تغذیه کنند. هم‌زمان شاهد رشد بیکاری جوانان در ایران هستیم که نسبتش با میانگین‌های جهانی بسیار فاحش است. ۲۰ درصد جمعیت ۱۵ تا ۲۴ سال واجد ورود به بازار کار فقط سرکار هستند و این میزان در مقیاس جهانی ۴۱ درصد است، یعنی تقریباً نصف میانگین جهانی. با این فرض که در این خصوص، وضعیت تبریز چیزی در حد وضعیت میانگین کشوری باشد و نیز نقطه شروع برای برون‌رفت از وضعیت موجود، شهرها قلمداد شوند، رسالت نظام بودجه‌ریزی و مدیریت اقتصادی شهر از اهمیت بسیار برخوردار می‌شود. در این اواخر، شهرداری تبریز با توجیه خلق اشتغال، به دفاع از پروژه‌های موسوم به قرارگاه مسکن که باهدف تولید ۷۰۰ واحد مسکونی شکل گرفته است پرداخته است. به نظر نگارنده، اگر شهرداری تبریز قصدمند بود که حداقل‌های رفاه و آسایش جامعه شهری را در مورد مسکن تأمین کند، اقدامات اساسی‌تر بایسته بود. تحت شرایط فعلی فعالیت‌های مربوط به زمین، مسکن و ساخت‌وساز، به‌خاطر عایدات سرمایه‌ای بالا و پرش‌های قیمتی مکرر جولانگاه تولید رانت و رانت‌خواری شده است؛ بازدهی بالا در این بخش، توزیع تابعی درآمد را به زیان کارگران شهری، کارآفرینان و صاحبان سرمایه‌های مولد تغییر داده است به‌طوری‌که عامه مردم و عوامل اقتصادی مولد در شرایط کنونی توان لازم برای خرید مسکن را ندارند. اگر مسئله مسکن تبریز در سمت عرضه آن بود (کمبود عرضه مسکن بود) این اقدام شهردار قویاً قابل دفاع می‌نمود، اما از آنجا که به نظر می‌رسد در دهه‌های اخیر عرضه مسکن در تبریز با سرعتی بیش از تقاضای مسکن رشد کرده است (رشد مردم بی‌خانه و رشد نیاز آن‌ها به مسکن به معنی رشد تقاضا نیست. مفهوم "تقاضا" در اقتصاد صورت‌بندی مفهومی خودش را دارد) و علی‌رغم این قیمت‌های مسکن افزایش شدید را تجربه کرده است، لذا وظیفه و رسالت شهرداری و شورای شهر تبریز بیشتر در برخورد با سوداگری فعالیت‌های مربوط به زمین و مسکن باید تعریف شود.

در جبران ناکامی‌های مدیریتی پیش‌گفته در تبریز، شاهد یک نظام خودتنظیمی هستیم که در اشکال مختلف به سازماندهی خودش می‌پردازد؛ یعنی جمعیت بزرگ بیکاری که وجود دارند بیکار نمی‌نشینند و ناگزیر هستند به فعالیتی بپردازند. به همین دلیل رشد قارچ گونه اقتصاد غیررسمی را شاهد هستیم. در مقیاس کشوری، نرخ اشتغال غیررسمی بیش از ۶۰ درصد است؛ یعنی بیش از ۶۰ درصد بازار اشتغال، مشاغل غیررسمی هستند که شامل کسانی هستند که مالیات نمی‌دهند و ضمناً بخشی از این مشاغل غیررسمی، مشاغل زیرزمینی هستند؛ یعنی فعالیت‌های غیرقانونی هم دارند مثل فروش مواد مخدر، تن‌فروشی و بازار مبادله انسان.

خلاصه این که، در غیاب هم‌راستایی ملاحظات کوتاه‌مدت با ملاحظات بلندمدت و نیز غفلت از هم‌راستایی منافع فردی با منافع جمعی، مالیه دولت محلی با مسائل عدیده‌ای می‌تواند روبه‌رو شده و در راستای جبران کسری منابع شهرداری، تخصیص حقوق حقه شهروندان مشاهده شود. در اقتصاد سیاسی، اصطلاح "مالیه دولت خود دولت است"، بدین معنی است که مالیه دولت مثل آیینی‌ای است که هم خود دولت، و هم منطق رفتاری آن را بازمی‌تابد. نحوه تأمین مالی شهرداری تبریز از محل فروش منابع عمومی، تراکم فروشی، تخلف فروشی و امثالهم، غیر توسعه‌ای قلمداد می‌شود و نشان می‌دهد که این شهر به‌دور از خلاقیت در خلق ثروت و درآمد پایدار برای شهرداری است. یکی از علل اصلی بروز این مسئله، عملکرد اقتصادی نادرست مدیران دولت محلی است. از مشخصه‌های رفتاری غالب در گذشته مدیریت اقتصادی شهر می‌توان به، (۱) ناهنجاری نظام تولید امنیت و فرایندهای انباشت سرمایه؛ (۲) ناهنجاری نظام تولید اندیشه؛ (۳) ناهنجاری در نظام

تصمیم‌گیری و تخصیص منابع؛ (۴) ناهنجاری در نظام توزیع منافع؛ (۵) ناهنجاری در نظام مسئولیت‌پذیری، اشاره کرد. هر قدر که این مولفه‌های رفتاری در مدیریت شهر تبریز برجسته باشد، به همان میزان، بسترهایی برای شتاب گرفتن فقر و نابرابری‌های ناموجه شهری از یک طرف و فرصت‌طلبی اقشار غنی و ثروتمند از طرف دیگر مهیاتر می‌شود.

این ضرب‌المثل شاید درست باشد که "فقر همیشه وجود دارد"، ولی این مسئله به این معنی نیست که باید این همه فقیر وجود داشته باشد یا اینکه آن‌ها باید این همه سختی تحمل کنند. ما منابع و ثروت عمومی کافی برای محو فقر و فلاکت در اختیار داریم؛ اما رغبتی برای استفاده کارا از این منابع عمومی مشاهده نمی‌شود. انجام‌دادن کار برای فقر یک انتخاب و گزینه سیاستی شده است که دارای پیامدهای طولانی و عمیق برای جامعه خواهد بود. چرا یک برنامه سیاستی؟! به همراه دلایل پیش گفته، چون برخی از مسئولان شهری ما به ایدئولوژی سوء و افسانه‌هایی که "توسعه بالابه‌پایین" را ترویج می‌دهند با دیده مثبت نگاه می‌کنند!

رویکرد توسعه بالابه‌پایین

مدافعان نابرابری بحث می‌کنند که دادن پول بیشتر به اغنیا به نفع همه است؛ زیرا این امر به رشد بیشتر می‌انجامد. چنین ایده‌ای به نام اقتصادهایی با رویکرد "توسعه از بالابه‌پایین" معروف است که سابقه طولانی دارد و البته از گذشته منسوخ بوده است. در تجربه و به استناد شواهد، طبقات بالا به بهای نابودی طبقات فرودست ثروتمند می‌شوند. عده‌ای که به اقتصاد توسعه بالابه‌پایین معتقدند مدعی هستند که نباید به‌اندازه نسبی تکه کیک که بین شهروندان تقسیم می‌شود توجه کرد؛ بلکه اندازه مطلق باید در نظر گرفته شود. دادن منابع بیش‌تر به ثروتمندان به کیک بزرگ‌تری منجر می‌شود؛ بنابراین طبقات فقیر و متوسط با اینکه سهم کمتری از کیک می‌گیرند؛ ولی این تکه بزرگ‌تر شده است؛ اما به‌واقع چنین نیست و در واقع برعکس هم است. در دوره افزایش نابرابری، رشد کندتر می‌شود و اندازه کیک کوچک‌تر می‌شود. ناکامی‌هایی از این نوع بوده است که موجب شده برخی نظریه‌پردازان تصریح کنند که کل ایده و کاربست توسعه بالابه‌پایین، چیزی بیش از یک فریب‌کاری برای سلطه‌گری نیست. یکی از این نظریات، نظریه توسعه به‌مثابه آزادی آمارتیاسن، برنده جایزه نوبل اقتصاد، است.

توسعه هم به‌مثابه ابزار و هم به‌عنوان هدف، به کامل‌ترین وجه در بیان موشکافانه آمارتیاسن گنجانده شده است. برای او، گسترش آزادی شهروندان هم به‌عنوان هدف اساسی و هم به‌مثابه ابزار اصلی توسعه نگریسته می‌شود. این دو مورد به ترتیب می‌توانند نقش سازنده و نقش ابزاری آزادی شهروندان در فرایند توسعه نامیده شوند. اما توسعه در وهله اول نیازمند رفع منابع اصلی ناآزادی‌ها است؛ این منابع ناآزادی شام فقر، خودرأیی، فرصت‌های ناچیز اقتصادی و محرومیت سیستماتیک اجتماعی، فقدان تسهیلات عمومی و عدم تساهل برای عملکرد و نظارت‌های دموکراتیک بر مسئولان است. نظر به تجربه و شواهد آشکار شده از کاربست نظریه توسعه بالابه‌پایین در مدیریت اقتصادی شهر، در مقابل این ایده که برخی آزادی‌ها ممکن است نیاز باشد که به تعویق افکنده شوند تا توسعه اجتماعی و اقتصادی به‌اندازه کافی به‌پیش رفته تا آن‌ها را بتوانند تغذیه کنند، باید مقاومت کرد و مخالف آن بود. در جهت مخالف، استدلال بر این است که رهایی از ناآزادی‌های پیش گفته، در میان مولفه‌های سازنده توسعه شهری قرار دارند. نمونه‌های موفق توسعه شهری که وایت و فونگ در کشورهای توسعه‌نیافته و در حال توسعه برجسته کرده است، شهادی بر این ادعا است. فقط تحت لوای یک نظام

مدیریت شهری دارنده برخی آزادی‌ها (و به دنبال حذف برخی از انواع ناآزادی‌ها) شرایطی حاصل می‌شود که در ذیل آن شرایط، شهروندان بتوانند فعالیت‌های تجاری یا تولیدی‌شان را برای خودشان و در جهت توسعه اجتماعی گسترده‌تر انجام دهند و از استثمار خود توسط ثروتمندان در امان باشند. در همین راستا، همان‌طور که اعجم‌اغلو و رابینسون مستند می‌کنند، هم جامعه‌ای توسعه‌خواه و هم دولت محلی دموکراتیک و پاسخگو، نقش‌های وسیعی در تقویت و حفاظت از قابلیت‌های انسانی برای رقم‌زدن توسعه شهری دارند.

شورای اسلامی شهر تبریز باید توجه کند که آن گفتمان توسعه از بالا به پایین، گفتمان سلطه است هم سلطه ثروتمندان بر فقرای شهری و هم سلطه کشورهای غربی بر کشورهای در حال توسعه به‌ویژه کشورهای اسلامی (چرا که در مورد اخیرالذکر، رقابت ایدئولوژیک بین غرب با کشورهای اسلامی هم باعث شده است که قصدمندی کشورهای غربی بر عقب‌نگه‌داشتن کشورهای اسلامی باشد و چه راهی بهتر از تسلط فکری و فرهنگی از مسیر نظریه‌های اقتصادی بد کارکرد). مهاجمان غربی در نظام فرهنگی کشورهای در حال توسعه به‌ویژه جوامع اسلامی نفوذ می‌کنند، و استعداد آن فرهنگ‌ها را نادیده می‌گیرند، آن‌ها جهان‌بینی‌شان را بر کسانی که مورد هجوم قرار داده‌اند تحمیل می‌کنند و از بروز خلاقیت در فرهنگ مورد تهاجم به‌وسیله کنترل نمودن بیان آن‌ها جلوگیری می‌کنند.

دانش غربی و رویکرد نئولیبرالیسم در برنامه‌ریزی اقتصادی و توسعه شهری (که ناآگاهانه در راستای منافع غرب از طریق منافع درونی‌سازی شده برخی از کسان در داخل نسخه‌پیچی می‌شود) مشخص می‌کند که توسعه چیست و چگونه محقق می‌شود، و به‌وسیله چه کسانی و برای چه کسانی و با چه اهدافی باید انجام گیرد، قادر به انجام این "هجوم فرهنگی" و به‌وجود آوردن توسعه‌نیافتگی ذهن و آگاهی مسئولان و به همان اندازه توسعه‌نیافتگی اقتصادی و اجتماعی در جوامع شهری کشورهای در حال توسعه از جمله در ایران بوده است.

برنامه‌ریزی اقتصادی شهر در چارچوب نظریه‌هایی که تناسبی با محیط بومی شهر تبریز ندارد یا کم تناسب است، باعث می‌شود که ما یک جامعه وابسته به غرب، خاموش و غیر رقابت‌مند باشیم. این رویکرد برنامه‌ریزی، حق "خود بودن" را از ما می‌گیرد و بر حق غربی‌ها در دست گرفتن مسیر تعیین سرنوشت ما مؤثر می‌افتد. این وابستگی ذلت آور به غرب، از مسیر آنچه که تحت عنوان "وابستگی درونی‌شده" صورت‌بندی مفهومی می‌شود، یعنی از طریق تأمین منافع گروه‌هایی از داخل حمایت می‌شود.

گفتمان "توسعه از بالا به پایین" و گفتمان‌های مشابه در نظریه نئولیبرالی، در ذات خود، یک دانش کتمان دارند و این دانش با مسئله قدرت درهم تنیده است. مثلاً وقتی محتوای طرح تحقیق شورای شهر (۱۴۰۱) با عنوان "اصلاح سیستم درآمد و هزینه شهرداری تبریز" را مدنظر قرار دهیم که با رویکرد نئوکلاسیکی و از منظر انسان اقتصادی تنگ‌نظر نوشته شده و شهر تبریز را به مثابه بنگاه اقتصادی دانسته است، با نگاهی انتقادی و ریزبینانه می‌توان از رابطه بین پیشنهادها و دانش نئوکلاسیکی این طرح و انباشت قدرت در دست ثروتمندان شهری پرده برداشت. وقتی ما گفتمان یک جامعه غربی را در رابطه با موضوعات یا پروژه‌هایی به خود تحمیل یا تجویز می‌کنیم این امر پیامدهایی برای جامعه مقصد دارد و آن هجوم فرهنگی و بسترسازی برای گفتمان استعمار و استثمار است؛ بین "دانش" و "قدرت" رابطه تنگاتنگی است که میشل فوکو در کتابی با همین نام به آن پرداخته است. البته دو نکته باید تصریح شود. یکی این که، مسئولان شهری تبریز در قریب به اتفاق موارد، آگاهانه این گفتمان‌های نئولیبرالی را برای اداره شهر اتخاذ نمی‌کنند چرا که غرب این گفتمان‌ها را در قالب

علم فارغ از ایدئولوژی ترویج و تحمیل کرده است و پذیرنده این گفتار فکر می‌کند که خود آگاهانه و با تلاش خود به این آگاهی نایل شده است. اما این آگاهی، آگاهی کاذب است. دوم این که، غرب در شرایطی که در مراحل توسعه نیافتگی یا در حال توسعه بوده، نسخه‌های پیشنهادی خود به کشورهای در حال توسعه را به کار نبست. همان‌طور که هاجون چانگ تحت عنوان استعاری "انداختن نردبان" یا "نیکوکاران نابکار" نشان می‌دهد، غرب در برخورد با شرق و به‌ویژه کشورهای اسلامی، دو یا چند چهره دارد، باطنی نابکار و مخرب، و ظاهری نیکوکار دارد.

می‌توان چنین خلاصه کرد که گفتمان توسعه بالابه‌پایین، از نظر توسعه اجتماعی، سیاسی و اقتصادی فراگیر، گفتمانی منسوخ است. تنظیم و تصویب بودجه شهری با نگاهی مساعد به این گفتمان یا گفتمان‌های مشابه، زمینه‌ساز طرد فقرای شهری از یک طرف و فرصت‌طلبی برای ثروتمندان از طرف دیگر است و پیامد نهایی آن آشوب و ناامن‌سازی جامعه؛ و این چیزی است که غرب از آن منتفع می‌شود.^۲ این که ثروتمندان و به‌خصوص طیف نامولد و رانت جو در شهر تبریز در راستای منافع خود از این گفتمان حمایت کنند امری معمول است، اما مسئولان شهری نباید در تله "دانش کاذب" برآمده از آن گرفتار شوند. پیامد هجوم فرهنگی غرب در قالب نظام آگاهی کاذبی که ترویج می‌دهد، مشروعیت‌زدایی از دولت ملی و محلی و ناامن‌سازی جامعه است. صنعت تسلیحاتی غرب و به‌ویژه اقتصاد اسرائیل که در سه دهه گذشته در حوزه امنیت فعالیت دارد، از ناامنی جهان به طرق مختلف نفع می‌برد؛ و ناوومی کلاین این تناقض را با اصطلاح "جنگ و خاویار" نشان می‌دهند.

رانت‌جویی و بنای یک جامعه نابرابر

نابرابری در جامعه ما یک اتفاق نیست؛ بلکه تا حد زیادی ایجاد شده است. یکی از عوامل عمده در بروز نابرابری، نیروهای بازار است که نظریه "توسعه بالابه‌پایین" که در بخش قبل بحث شد از این نیروها دفاع می‌کند؛ اما مسئله اصلی این است که سیاست‌های محلی نیروی بازار را شکل می‌دهد بدون این که خیلی دقیق بسترها و پیش‌نیازهای آن را فراهم کرده باشد. با شناخت ریشه‌های نابرابری، بهتر می‌توانیم هزینه‌ها و فایده‌های کاهش آن را درک کنیم.

مطرح کردن نابرابری از چند بعد ضرورت دارد. ما باید زیاده‌خواهی طبقه ثروتمند را مهار کنیم، طبقه متوسط را قوی کنیم و به طبقه فقیر کمک کنیم که از این شرایط خلاص یابد. هر یک از اهداف نیازمند برنامه‌هایی برای خود است. اما برای ایجاد چنین برنامه‌هایی، ما باید از عواملی که باعث افزایش جنبه‌های مختلف این نابرابری غیرعادی شده‌اند درک بهتری داشته باشیم. مقدار زیادی از نابرابری موجود امروز نتیجه سیاست‌های دولت‌هاست، هم سیاست‌هایی که دولت اجرا می‌کند و هم آن‌هایی که اجرا نمی‌کند. دولت قدرت جابه‌جایی پول از طبقات بالا به طبقات متوسط و پایین و برعکس را دارد.

شاید برخی از ایدئولوژی‌ها و مکاتب به توضیح و توجیه نابرابری‌های ناموجه اقدام کنند؛ اما در دین اسلام اساساً نباید چنین زمینه‌ای وجود داشته باشد. "عدالت اجتماعی" به‌عنوان اصل دین و دلیل ارسال پیامبران (در برقراری عدالت و قسط) است. به‌علاوه وظیفه انسان به‌عنوان خلیفه الهی در روی زمین ساختن و آباد کردن است و کسب درآمد از محل رانت و

^۲ . مثلاً از طریق: ۱) ناامن‌سازی جوامع و ممانعت از شکل گرفتن تولید صنعتی که به امنیت حقوق مالکیت نیاز دارد؛ ۲) امکان‌سازی برای فروش تولیدات خود؛ ۳) امکان‌سازی برای تأمین مواد اولیه و خام ارزان از دیگران (چون اگر تولید در ج.امع دیگر شکل بگیرد، دسترسی به مواد اولیه سخت می‌شود)؛ ۴) فراری دادن سرمایه‌های مادی و مالی به غرب و ...

دلالتی مضر به حال اجتماع و عایدات ربوی مجاز شمرده نمی‌شود. در قرآن کریم افتخار هر حاکمیتی و خصوصاً حاکمیت اسلامی روشن است و آن این است؛ ما به مردمان، نان و آرامش دادیم. ضمیر "هم" به شهروندان حکومت اسلامی برمی‌گردد. پس امنیت اقتصادی و امنیت روانی جامعه که نیاز غیرقابل‌انکار هر جامعه‌ای است، تابلوی حکومت دینی است. همچنین، در اصول کافی، تفکر حکومتی پیامبر رحمت چنین است: خدا در "نان" یعنی امور اقتصادی برای ما گشایش و برکت قرار ده که اگر بین ما و نان فاصله افتد از نماز و روزه و دیگر دستورات دینی خبری نخواهد بود. این در حالی است که قدرتمندان در کشورهای سرمایه‌سالار، برای تقویت موقعیت اقتصادی و سیاسی خود تلاش می‌کنند تا اختلاف درآمد را مقبول جلوه دهند و گرنه نفرت‌انگیز خواهند بود. البته این همان کاری است که ثروتمندان و طیف رانته و ربوی در جامعه ما می‌کنند.

با انقلاب صنعتی که به پدیدارشدن قشر فرودست شهری وسیعی منجر شد، یافتن توجیه جدید (غیر از توجیهات گذشته) برای نابرابری ضروری شد؛ به‌ویژه به این دلیل که منتقدان نظام سرمایه‌داری، مانند مارکس، در مورد استثمار و بهره‌کشی صحبت می‌کردند. در همین راستا، نظریه بهره‌وری نهایی مدعی شد که افراد با بهره‌وری بالاتر، درآمد بیشتری به دست می‌آورند. اگر واقعاً چنین باشد نه تنها یک راننده اتوبوس در استکهلم سوئد نباید چیزی حدود چهل پنجاه برابر یک راننده اتوبوس هندی یا تبریزی دریافت می‌کرد؛ بلکه دقیقاً باید پرداختی‌ها برعکس می‌شد. چرا که رانندگی در استکهلم سوئد در مقایسه با تبریز و به‌ویژه در مقایسه با شرایط هند که راننده باید مدام مانور دهد که به موانع انسانی و غیرانسانی برخورد نکند، خیلی راحت‌تر و به مهارت کم‌تری نیاز دارد؛ لذا این ادعا که پرداخت در نظام اقتصادی سرمایه‌سالار متناسب با بهره‌وری نیروی کار صورت می‌گیرد چندان موضوعیت ندارد.^۳

علاوه بر موارد سیاستی و نهادی، نابرابری نه تنها توسط این که بازار به یک کارگر ماهر نسبت به یک کارگر غیرماهر چقدر پرداخت می‌کند مشخص می‌شود، بلکه توسط سطح مهارت‌هایی که یک فرد به دست آورده است مشخص می‌شود. اگر دولت حمایت نکند بسیاری از کودکان قشر فرودست قادر به تهیه مراقبت‌های اولیه بهداشتی و تغذیه نخواهند بود، چه رسد به آموزش موردنیاز برای به‌دست آوردن مهارت‌های لازم به‌منظور افزایش بهره‌وری و دستمزد بالا.

سیاست‌های مالیاتی و هزینه‌ای تصاعدی دولت ملی و محلی (که بر قشر ثروتمند بیشتر از فقیر مالیات می‌بندند و نظام‌های حمایت اجتماعی خوبی فراهم می‌آورند) می‌توانند میزان نابرابری را محدود کنند. در مقابل برنامه‌هایی که منابع را به قشر غنی اهدا می‌کنند می‌تواند نابرابری را افزایش دهد. اقتصاددانان، نامی برای این اقدامات دارند که آن را "رانت" می‌نامند؛ گرفتن درآمد توسط ثروتمندان، نه به‌عنوان امتیازی برای تولید ثروت بلکه با ربودن سهم بزرگ‌تری از ثروت که بدون تلاش آن‌ها تولید شده است.

آنچه در هر دو سطح ملی و محلی مشاهده می‌شود این است که حتی تولیدکنندگان واقعی ثروت نیز اغلب به ثروتی که خلاقیت و نوآوری آن‌ها جمع‌آوری کرده است قانع نیستند و به برخی اقدامات نادرست دست می‌زنند تا به هزینه مردم،

^۳ . برای مثال، در تابستان ۲۰۰۹ یک راننده اتوبوس در دهلی‌نو حدود ۱۸ روپیه در ساعت دریافت می‌کرد. همتای او در استکهلم حدود ۱۳۰ کرون دریافت می‌کرد که در تابستان ۲۰۰۹ تقریباً ۸۷۰ روپیه می‌شد. به عبارت دیگر، راننده سوئدی نزدیک به پنجاه برابر همتای هندی خود دستمزد دریافت می‌کرد. اقتصاد بازار آزاد به ما می‌گوید که خدمات و نیروی کار در بازارهای آزاد آن مقدار دریافت می‌کنند که مستحق دریافت آن هستند. بنابراین اگر یک راننده سوئدی پنجاه برابر یک راننده هندی دریافت می‌کند، باید دلیل این تفاوت آن باشد که راننده اتوبوس سوئدی پنجاه برابر مولدتر از راننده اتوبوس هندی است. اما قضیه دقیقاً برعکس است.

ثروت بیشتری جمع کنند؛ همچون؛ دورزدن قانون، یا شکل دادن به قانون به نفع خود؛ میل به بهره‌برداری از دیگران، حتی فقرا؛ و در صورت لزوم انجام بازی ناعادلانه. مثلاً قشر بالادست استان و شهر تبریز توانسته (و تلاش دارد که بتواند) سازه‌های ذهنی جامعه و مسئولان را به سمتی پیش ببرد که نظام مالیاتی را طراحی کند که ثروتمندان در آن کم‌تر از سهم عادلانه خود پرداخت می‌کنند، آن‌ها نسبت به فقرا کسر کمتری از درآمد خود را پرداخت می‌کنند. اما باید توجه داشت که در این فرایند جابه‌جایی پول از قشر فقیر به قشر ثروتمند جامعه، مقدار قابل توجهی از منابع هدر می‌رود و لذا این بازی، بازی با حاصل جمع منفی است و قویاً به ضرر عموم شهروندان تبریزی و به نفع ثروتمندان.

قواعد بازی در هر دو سطح دولت ملی و محلی به ایجاد ثروت افراد طبقه بالادست کمک کرده‌اند و در تهی‌دستی افراد طبقه پایین نیز نقش داشته‌اند. نظام تصمیم‌گیر و تخصیص‌دهنده منابع یک نقش دوگانه بازی می‌کند؛ از آنجایی که دولت ملی و محلی تا حد زیادی مسئول نابرابری درآمد قبل از مالیات است باید در تصحیح این نابرابری با مالیات تصاعدی و سیاست‌های هزینه‌ای نقش قوی بازی کند. دولت ملی از این طریق می‌تواند در تأمین مالی بودجه شهرها، ورود مستقیم داشته باشد و منابع شهرداری‌ها را کمتر به فروش اموال عمومی وابسته کند.

وقتی ثروتمندان در سایه سیاست‌های بودجه‌ای، ثروتمندتر می‌شوند از تلاش برای محدود کردن رانت خواری و بازتوزیع درآمد به منظور ایجاد اقتصاد عادلانه، چیز بیشتری برای ازدست‌دادن خواهند داشت و بنابراین منابع بیش‌تری برای مقاومت در برابر چنین تلاش‌هایی دارند. این مسئله باعث مقاومت ثروتمندان در برابر دموکراتیک کردن جامعه می‌شود و زمینه را برای آشوب و تنش‌های تند اجتماعی تا حد رخداد پدیده انقلاب پیش می‌برد و این، آن چیزی است که باید مدنظر مسئولان شهری در مدیریت اقتصادی شهر و تنظیم بودجه باشد. دلبستگی شهروندان به نظام اسلامی و یکپارچگی و انسجام اجتماعی در شهر، بستگی به این دارد که مناسبات موجد نابرابری‌های ناموجه و فقرزا برچیده شود. اگر مسئولان شهری در این خصوص قصدمند باشند نباید زمان را از دست بدهند؛ چرا که نگاه از بلندای تاریخ به دو دهه گذشته پس‌افتادگی روزافزون شهر تبریز، دور تسلسل و پویایی‌های معکوس را نشان می‌دهد و خاطر نشان می‌کند که تداوم بیشتر روند گذشته، به لاینحل شدن مسئله می‌انجامد. آنچه مشاهده می‌شود این است که نابرابری بزرگ‌تر بین شهروندان تبریزی منجر به برابری فرصت کم‌تر و به نوبه خود به نابرابری بیش‌تر منجر شده است. رشد حاشیه‌نشینی شهری و شهرک‌های خوابگاهی یکی از نمودهای این مسئله است.

مسئله حاشیه‌نشینی شهری در غیاب تطبیق نهادهای قانونی و غفلت از توسعه روستایی

کشورهای توسعه‌نیافته و در حال توسعه، همان انقلاب صنعتی را که بیش از دو قرن قبل در غرب اتفاق افتاد تجربه می‌کنند. منتها تفاوت در این است که این انقلاب جدید خیلی سریع‌تر در جامعه ما در حال پیشروی بوده است و زندگی مردمان بیشتری را تغییر داده و می‌دهد. بریتانیا هنگامی که پیشرفت ۲۵۰ ساله خود از کشاورزی به "رایانه‌های کیفی" را آغاز نمود فقط ۸ میلیون نفر جمعیت داشت. ایران با جمعیتی چند ده برابر، مشغول طی کردن همان راه در عرض فقط ۴ دهه بوده است و جای هیچ گونه تعجبی نیست که نهادهای ما برای تطبیق، خیلی کند بوده‌اند. اما به هر حال باید خود را تطبیق بدهیم. موجی از انسان‌ها، اقدام به ترک خانوارها و جوامع منزوی کرده تا در مدارهای همواره در حال گسترش مبادلات اقتصادی و فکری شهری مشارکت کنند. این موج است که شهر تبریز را به شهری حدوداً ۲ میلیون نفری تبدیل کرده و با

استقرار جمعیت در حاشیه شهر، نهادهای قانونی و سیاسی آن را از پای درآورده است. مطالعه دسوتو و همکاران وی از ۵ کشور در حال توسعه‌شان می‌دهد که این کوتاهی نظم قانونی در گام برداشتن با این تحول اقتصادی و اجتماعی شگفت‌آور است که مهاجران جدید را وادار کرده تا جایگزین‌های "خارج از قانون" در حاشیه شهرها برای قوانین رایج ایجاد کنند. البته هاروی موضع تند و رادیکال‌تری دارد.^۴

مسئله اساسی کشورهای غیرغربی این نیست که مردم برای زندگی به مراکز شهری می‌روند، این نیست که زباله روی هم انباشت می‌شوند، این نیست که زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی تولید کافی نیست و یا این که روستاها متروکه شده‌اند. تمامی این مسائل در کشورهای پیشرفته هم اتفاق افتاده است. همچنین مسئله، صرفاً مسئله رشد شهرنشینی نیست. مسئله اساسی وقفه در تشخیص این نکته است که اکثر بی‌نظمی که خارج از غرب رخ می‌دهد، نتیجه یک حرکت انقلابی است که بیشتر نویدبخش است تا مسئله‌زا. به محض اینکه ارزش بالقوه این حرکت مشخص شود، حل و فصل بسیاری از مسائل آن آسان‌تر خواهد بود. کشورهای در حال توسعه باید انتخاب کنند که آیا نظام‌هایی ایجاد نمایند که به دولت‌هایشان اجازه دهد نسبت به تغییرات دائمی در تقسیم کار انقلابی هماهنگ شوند و یا به زندگی در پریشانی "خارج از قانون" ادامه دهند که واقعاً انتخاب خوبی نیست.

آشکارترین توضیح برای موج مهاجرت، جاده‌های بهتر است. ساختن جاده و پل و تبدیل مسیرهای نامرتبط به شاهراه‌های مناسب، جمعیت روستایی را به مسافرت تشویق کرده و آنها را به شهرها گسیل داشته است. وسایل جدید ارتباطی یک انگیزه اضافی به وجود آورده و موجب افزایش انتظارات مصرف و درآمد شده است. از هزاران کیلومتر فاصله از طریق رسانه‌ها برنامه‌هایی پخش می‌شود که امکانات، مطلوبیت و آسایش زندگی شهری را تبلیغ می‌کنند. به نظر می‌رسد که تجدید مدرنیته در دسترس کسی است که با شجاعت به دنبال آن راه بیفتد. بحران کشاورزی عامل دیگر است. مدرنیزه کردن کشاورزی و بازارهای نامطمئن برای برخی محصولات کشاورزی، موجب بیکاری وسیع کارگران کشاورزی روی زمین‌های سنتی شد و بخش بزرگی از مردم را که آماده بودند تا افق‌های تازه را جست‌وجو کنند، آزاد نمود. در روستاها همچنین، مسئله حقوق مالکیت وجود داشت. فرایند طولانی و پیچیده اصلاحات ارضی فقط مشکلات سنتی به دست آوردن زمین مناسب برای کشاورزی را اضافه و نهایتاً سخت‌تر کرد. بسیاری از مردم، در حالی که قادر به تملک زمین در روستاها نبودند، به شهرها مهاجرت کردند. جاذبه قدرتمند دیگر در اکثر شهرهای مهم کاهش نرخ مرگ‌ومیر نوزادان بود. شکاف بین نرخ مرگ‌ومیر در شهرها و مناطق روستایی با بهبود خدمات پزشکی گسترده‌تر شد. انگیزه مهم دیگر همچنین مزدهای بالاتر بود. به نحوی که ترک روستا و مشغول شدن در کاری نیمه‌تخصصی، در آمد شخص را تا چندین برابر افزایش می‌داد.

^۴ . دیوید هاروی نویسنده مارکسیست در کتاب "از حق به شهر تا شهرهای شورشی"، با برشمردن نمونه‌هایی چند، و برجسته کردن اثر درازمدت خصوصی‌سازی مسکن اجتماعی توسط مارگارت تاجر در مرکز لندن در ایجاد ساختار قیمت مسکن و اجاره که کم‌درآمدترها و اکنون حتی افراد طبقه متوسط را از دسترسی به هر جایی نزدیک به مرکز شهر محروم ساخته است؛ در مورد راه‌حل‌های به‌ظاهر "مترقی" هشدار داده است که نه تنها مسئله را جابه‌جا می‌کند؛ بلکه در عمل آن را تقویت می‌کند و درعین حال زنجیره طلائی را که مردم آسیب‌پذیر و به حاشیه رانده را در مدارهای گردش و انباشت سرمایه به بند کشیده درازتر می‌کند. وی می‌نویسد: "هرناندو دو سوتو به نحو نافذی می‌گوید که این نبود حقوق روشن مالکیت است که فقرا را همچنان در بخش اعظم جنوب در فلاکت نگاه می‌دارد (با چشم‌پوشیدن بر واقعیت آشکار فقر گسترده در جوامعی که در آن حقوق صریح مالکیت به آسانی تثبیت شده است). تردیدی نیست که نمونه‌هایی هست که در آن اعطای چنین حقوقی در فاولاهای ریو یا زاغه‌های لیما توان‌های فردی و تلاش‌های کسب‌وکار نوآورانه را رها می‌کند و به پیشرفت فردی می‌انجامد. اما اثر جانبی آن اغلب شیوه‌های جمعی و غیر بیشینه‌ساز سود از هم‌بستگی اجتماعی و پشتیبانی دوجانبه را نابود می‌کند، درعین حال که تقریباً بدون تردید در غیاب اشتغالی ایمن و با پرداخت کافی هر تأثیر جمعی را خنثی می‌کند. مثلاً در قاهره الیاکار توجه می‌کند که چگونه این سیاست‌های به‌ظاهر مترقی یک بازار "سلب مالکیت" خلق می‌کند که در عمل در پی بیرون کشیدن ارزش از اقتصاد اخلاقی مبتنی بر احترام و معامله‌به‌مثل است به نفع نهادهای سرمایه‌داری.

رشد دیوان‌سالاری ملی هم انگیزه‌های دیگر برای مهاجرت بود. تمرکز قدرت در دست مقامات دولتی به این معنی بود که اکثر اداره‌های دولتی که برای دادن مشورت، جواب به درخواست‌ها، صدور مجوز و یا فراهم کردن شغل صلاحیت داشتند، در شهرها قرار داشتند و هر مهاجری که آینده درخشان‌تری را برای فرزندان خود دنبال می‌کرد می‌دانست که فرصت برای تحصیلات در شهرها خیلی بهتر است. شهرها اکثر فارغ‌التحصیلان دیبستان‌ها و همچنین دانشجویانی را که در مراکز تعلیمات حرفه‌ای، مدارس و مؤسسات آموزشی عالی ثبت‌نام می‌کردند و نیز دانشجویان متقاضی ورود به دانشگاه‌ها را در بر می‌گرفت.

بنابراین، مهاجرت به هیچ وجه اقدام غیرعقلایی نبود. از نظر دوستو چنین اموری با "غریزه گله‌ای" چندان ربطی ندارد؛ بلکه ماحصل ارزیابی عقلایی حساب شده روستائیان از وضعیت جاری آنهاست در مقابل فرصت‌هایی که در جایی دیگر پیش رو دارند. درست یا نادرست، روستائیان معتقد بودند که مهاجرت به بازارهای بزرگ‌تر آنها را منتفع خواهد ساخت، هر چند که این حرکت ساده‌ای نبود.

اما اکثر مهاجران روستایی شغل موردعلاقه خود را پیدا نکردند، مقررات محدودکننده، به‌ویژه مشکلات کسب مجوز به‌منظور گسترش و یا ایجاد تنوع در فعالیت‌ها، ظرفیت کسب و کارهای رسمی را برای رشد و ایجاد شغل جهت کارگزاران جدید محدود کرد. بعضی کار موقت پیدا کردند و یا وارد خدمات محلی شدند. بسیاری مجبور شدند تا موقتاً در اطراف و در حومه شهرها به‌صورت مقیم‌های "خارج از قانون"، در حال انتظار برای ورود به یک صنف یا شغل در یک کسب و کار قانونی ساکن شوند.

لذا ناآرامی‌های اجتماعی اجتناب‌ناپذیر بود. مهاجرت به شهرها هم‌زمان با عقب ماندن نهادهای سیاسی موجود از واقعیت سریعاً در حال تغییر، اتفاق افتاد. انعطاف‌ناپذیری قوانین و رسوم سوداگرانه از رسیدن مهاجران به ظرفیت بالقوه اقتصادی کامل خود جلوگیری کرد. در شرایط ازدحام جمعیت فزاینده شهری، بیماری و مشکلات و ناامنی، دولت‌ها به‌جای تطبیق با این واقعیت شهری جدید، قوانین و مقررات بیشتری برای مهار آن وضع کردند. مقررات بیشتر منجر به تخلفات بیشتر و به دنبال آن قوانین جدید برای مجازات آن‌هایی که قوانین قدیمی را می‌شکستند به تصویب می‌رسید. دعوی‌های حقوقی زیاد شدند، قاچاق و جعل گسترش یافت و دولت به برخورد خشن‌تری متوسل شد.

سلباً و ایجاباً اگر دولتی ملی و محلی صادقانه بخواهد با مظاهر توسعه‌نیافتگی برخورد فعال داشته باشد، یکی از کانون‌های اصلی این مظاهر، از فقر و عقب‌ماندگی گرفته تا نابرابری‌ها و ازاین‌قبیل، جامعه روستایی است. با این منطق گفته می‌شود که باید اولویت را باید به جامعه روستایی و بخش کشاورزی داد. اما در ایران که ساخت اقتصادی و اجتماعی آن رانته است و چون هر کسی که صدایش شنیده شود امتیاز داده می‌شود، جامعه روستایی ایران به اعتبار پراکندگی غیرمتعارف و غیر سازمان‌یافته بودن آن، معمولاً جزء فراموش‌شدگان در فرایندهای تصمیم و تخصیص منابع است. از جنبه سلبی منطق علمی به‌قاعده مبانی خیلی روشن و همچنین به اعتبار شواهد تجربی غیرقابل‌انکار به‌نظام اقتصاد هشدار می‌دهد که اگر روستائیان را فراموش کنید واکنش‌های خاموش آن‌ها یک هزینه‌های بسیار غیرمتعارفی به‌نظام ملی تحمیل می‌کند که مثلاً اگر ۱۰ درصد آن هزینه‌ها از ابتدا به‌صورت برنامه‌ریزی شده در اختیار جامعه روستایی قرار می‌گرفت اوضاع چنین نمی‌شد. باز در ادبیات توسعه گفته می‌شود که وقتی با بحران بیکاری روبرو هستیم اگر نقطه عظیمت بیکاری را جامعه شهری قرار دهیم به‌ازای هر یک فرصت شغلی که در شهرها ایجاد می‌کنیم سه نفر به تعداد مهاجران روستائی افزوده می‌شود. بحران

محیط‌زیست یا پدیده تراکم جمعیتی در عرصه جغرافیای کشور، واکنشی به این سیاست‌گذاری‌های خام و نیندیشیده است. ما جزء معدود جوامع در دنیا هستیم که پدیده حاشیه‌نشینی شهری حتی شهرهای درجه دومان را هم تحت تأثیر قرار داده است. وقتی از این منظر به حاشیه‌نشینی، اقتصاد سیاه، بزهکاری و ناامنی گسترده در حاشیه‌های شهر نگاه کنیم نظام مدیریت شهری مجبور می‌شود که هزینه‌های سنگینی را متحمل بشود. اما اگر این هزینه‌ها را هوشمندانه و خردورزانه، و در چارچوب یک برنامه توسعه با تقدم جامعه روستایی و بخش کشاورزی هزینه می‌کردیم به جای اینکه این منابع صرف گرفتن قاچاقچی‌ها و مجرم‌ها و رفع ناامنی محیط شهری و ازاین‌قبیل شود این هزینه‌ها را صرف ارتقای بنیه تولید، تعادل آمایشی، مهار بحران محیط‌زیست و امثالهم می‌کردیم.

علی‌رغم اینکه روستائیان در کانون‌های تصمیم و تخصیص منابع صدایی ندارند؛ اما آن‌هایی که به‌قاعده علم می‌خواهند مسائل شهری را حل و فصل کنند، می‌فهمند که نادیده گرفتن جامعه روستائی به معنای محروم ماندن از یک طیف وسیعی از ظرفیت‌ها برای تولید و صادرات، به همراه پرداخت هزینه‌های سنگین و غیرقابل جبران در شهرها است.

در سطوحی از نظام تصمیم‌گیری کشور، چنین سیاستی وجود دارد که در شهرهای بزرگ هزینه زندگی مردم را به‌صورت ناموجه افزایش دهند با این تصور که مهاجرت معکوس از شهرهای بزرگ را مشاهده کنیم؛ درحالی‌که تجربه تاریخی شهر تبریز نشان می‌دهد تحت چنین شرایطی، ما با پدیده تشدید حاشیه‌نشینی شهری و سرعت غیرمتعارف در زمینه بزرگ‌شدن بخش غیررسمی در اقتصاد شهری روبرو می‌شویم. یعنی نظام تصمیم‌گیری خودش داوطلبانه به رشد بخش‌هایی که به‌هیچ‌وجه تبعیت از سیاست‌های دولت ندارند کمک می‌کند.

نکته پایانی این است که اگر عدم انطباق کارای نهادهای قانونی و سیاسی با تحولات دائماً در حال وقوع، بستر ساز حاشیه‌نشینی شهری است، باید به نظام تصمیم و تخصیص شهر تبریز یادآور شد که نظریه اقتصادی غالب در نظام بودجه‌ریزی شهر تبریز، مسیر فکری و عملی هوشمندانه‌ای را پیش‌پای نظام تدبیر شهری قرار نمی‌دهد. دلیلش این است که نظریه نئوکلاسیکی و نئولیبرالی، نظریه‌ای با بنیان فکری و فلسفی تثبیتی است. ماهیت پویای جهانی که در آن زندگی می‌کنیم، دغدغه موردتوجه آن نظریه نیست، جهانی که پیوسته مسائل جدیدی را ایجاد می‌کند که باید حل شود. سؤال این است که اگر پیوسته در حال ایجاد مسائل نوظهور هستیم، نظریه نئوکلاسیک که پیشنهادهای سیاستی‌اش بر اساس تجربیات گذشته مطرح می‌شود، برای مسائل نوظهور ما چقدر مناسب است؟ نظریه نئوکلاسیک نه تنها برای توصیف تحول اجتماعی کفایت نمی‌کند؛ بلکه باید برای یافتن نیروهای بنیانی شکل‌دهنده فرایند تحول اقتصاد شهری نیز تلاش کنیم. به‌علاوه، اگر حاشیه‌نشینی شهری و نیز رشد فقر و نابرابری ناموجه در سطح شهر باعث بروز نااطمینانی در محیط انسانی و شهری تبریز شده است و برون‌رفت از آن از نظر مسئولان الزامی باشد، نمی‌توان نظام بودجه‌ریزی و نظام اندیشه‌ورزی شهر را بر اساس نظریه نئوکلاسیک و ایده‌های نئولیبرالی شکل داد. به این دلیل که از نظر این نظریه اقتصادی، نااطمینانی امری غیرمعمول است و بنابراین، در شرایط معمول، یعنی در شرایط وجود اطمینان، می‌توان نظریه‌پردازی کرد. به عبارتی نظریه نئوکلاسیک، نظریه‌ای برای شرایط امن است و نه نظریه‌ای تبیین‌گر برای شرایط نااطمینانی محیط انسانی شهری تبریز. از آنجایی که شرایط نااطمینانی، شرایط نامعمول نیست؛ بلکه شرایط بسیار بنیانی بوده که مسبب تکامل سازماندهی بشری در سراسر تاریخ بوده است، نظام تدبیر اقتصاد و تخصیص منابع شهر تبریز باید مجهز به نظریه‌ای باشد که بتواند نااطمینانی محیط انسانی را تبیین و راهکارهایی برای تقلیل ناامنی ارائه بدهد.

نکات پایانی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

۱. از آنجاکه تجربه سال‌ها و دهه‌های گذشته مدیریت اقتصادی شهر تبریز نشان داده است، درمورد برخی از مهم‌ترین تعهدات مسئولان شورای شهر و شهرداری اعتبار عملکردی نمی‌توان قائل شد، و به عبارتی مسئولان به تعهداتشان مقید نیستند و الزامات نهادی و ساختاری هم وجود ندارد که آن‌ها را مقید به تعهداتشان کند، لذا در این مقاله تبیین موضوع مورد مطالعه را بیشتر بر مشاهده واقعیت موجود شهری و مصاحبه با مردم و متخصصان قرار داده‌ایم تا اعداد و آمارهایی که وعده‌هایی برای آینده است تا محافظه کارانه از گذشته روایت می‌کند.

۲. بسیاری از مردم و حتی دانشگاهیانی از تبریز که در قالب رویکرد فردگرایی روش‌شناختی تدریس می‌کنند، فکر می‌کنند که مسبب فقر جوامع فقیر، فقیرانشان هستند. در همین تبریز، ثروتمندان نوعاً گناه فقر در شهر را به گردن جهل تنبلی و انفعال فقیران می‌اندازند. اگر به حرف بسیاری از این افراد گوش کنیم، به ما خواهند گفت که اگر فقط هم‌شهریان‌شان مثل ژاپنی‌ها کار می‌کردند، مثل آلمانی‌ها وقت‌شناس بودند و مثل امریکایی‌ها مبتکر بودند، شهر ثروتمندی می‌داشتیم. اگر به زبان عدد و آمار صحبت کنیم این حقیقت دارد که مردم فقیر آنانی هستند که متوسط درآمد استانی و شهر تبریز را پایین نگه می‌آورند. اما ثروتمندان شهر ما این را کمتر درک می‌کنند که مسبب فقر شهری ما، نه فقیران بلکه خود آن‌ها هستند. اگر کارگران فقیر در شهر تبریز دریافتی اندکی دارند، نه به این خاطر است که قابلیت مولده نیروی کار شهری تبریز ضعیف است؛ بلکه به این دلیل است که ثروتمندان شهری ما نمی‌توانند در مقایسه با ثروتمندان شهری کشورهای پیشرفته نمی‌توانند از عهده فعالیت‌های ساخت صنعتی مولد برآیند؛ لذا نیروی کار شهری مشغول به فعالیت‌های کم‌بازده و کم بهره‌ورتر می‌شود. پس این بهره‌وری به نسبت کم ثروتمندان ما است که تبریز را به شهر فقری تبدیل می‌کند. اگر خیلی از ثروتمندان شهری ما به جای فعالیت در حوزه‌های خام‌فروشی و رانتی و دلالی زمین و مسکن و مستغلات، و امثالهم واحدهای تولیدی فناورانه و پربازده را مدیریت می‌کردند و حرفی برای رقابت در سطح بین‌المللی داشتند وضعیت فقرای شهری بهتر می‌بود.

شاید ثروتمندان، نابرابری کشورهای ثروتمند را در توجیه نابرابری جامعه شهری ما استدلال بیاورند. البته این که نابرابری در کشورهای صنعتی وجود دارد کاملاً درست است. اما سهم عمده نابرابری در جوامع صنعتی برآمده از رانت شومپیتری و رانت مربوط به نوآوری‌های فناورانه است. این در حالی است که در جامعه شهری ما، تلاش خیلی از ثروتمندان برای منتفع شدن، نه از طریق خلق ثروت و خلاقیت‌های نوآورانه و فناورانه، بلکه از طریق رانت‌های مخرب به حال تولید مولد صورت می‌گیرد؛ اگر غیر این بود تابه حال باید راه خیلی زیادی را طی کرده بودیم؛ لذا، نظام بودجه‌ریزی شهری یکی از ابزارهایی است که اگر توسعه‌گرایانه تهیه و تنظیم نشود می‌تواند بستری برای فرصت‌طلبی و دادن رانت‌های مضر به حال تولید مولد باشد. ساختار نهادی و نظام بودجه‌ریزی شهری، باید با محوریت ارتقای وضعیت اقتصادی تنظیم و تصویب شود و بستری اجتماعی برای جهت‌دادن به فعالیت اقتصادی ثروتمندان در حوزه فناورانه فراهم کند و از این طریق در بهره‌ورتر کردن نیروی کار فقیر هم مؤثر افتد. مدیریت اقتصادی شهر باید فضایی را مهیا کند که ما به سمت اقتصادی فناورانه با مؤسسات سازمان‌یافته و نهادهای بهتر و زیربنای فیزیکی بهتر حرکت کنیم. به علاوه مسئله توزیع عایدات حاصل از رشد هم مطرح است. چون سهمی از رشد فناورانه، به‌خاطر حضور دولت اتفاق می‌افتد و عاملان اقتصادی باید سهم دولت را برای بیمه کردن روند رشد فناورانه بپردازند.

۳. برابری‌سازی افراطی نتایج، زیان‌بار است، اگرچه، این که برابری‌سازی افراطی دقیقاً چیست، خود جای بحث دارد؛ اما در هر حال، صرف برابری فرصت‌ها هم کافی نیست. نمی‌توانیم بگوییم که رقابت عادلانه داریم مگر این که محیطی را ایجاد کرده باشیم که در آن برخی امکانات و توانایی‌های حداقلی از طریق نوعی تضمین حداقل درآمد، تحصیل و مراقبت‌های بهداشتی و مثل آن، برای همه تضمین شده باشد. وقتی برخی از افرادی که در یک مسابقه دو صد متر شرکت کرده‌اند، این مسافت را با کیسه‌های شنی که به پای آن‌ها بسته شده است بدوند، به صرف این که هیچ کس اجازه ندارد در شروع مسابقه جلوتر از خط استارت بایستد، نمی‌توان گفت مسابقه عادلانه است. برابری در فرصت‌ها برای ساختن یک جامعه واقعاً عادلانه و کارآمد امری کاملاً ضروری است؛ اما کافی نیست؛ لذا یکی از اساسی‌ترین وظایف و رسالت‌های نظام بودجه‌ریزی شهری باید تدارک الزامات برای برقراری عدالت اجتماعی در شهر باشد و کیسه‌های شنی مزبور را از پای فقرای شهری باز کند؛ و نیز در راستای برقراری آزادی‌های منفی، زمینه فعالیت‌های مضر به حال جامعه و فرصت‌طلبی‌ها را از ثروتمندان بگیرد.

۴. در غیاب هم‌راستایی ملاحظات کوتاه‌مدت با ملاحظات بلندمدت و نیز غفلت از هم‌راستایی منافع فردی با منافع جمعی، و مهم‌تر از همه، در غفلت از جهت‌گیری‌های سیاستی برنامه بودجه، مالیه دولت محلی به سند دخل و خرج شهرداری تقلیل یافته و با مسائل عدیده‌ای روبه‌رو می‌شود؛ و نیز در راستای جبران کسری منابع شهرداری، تضییع حقوق حقه شهروندان قابل مشاهده است. در اقتصاد سیاسی، اصطلاح "مالیه دولت خود دولت است"، بدین معنی است که مالیه دولت مثل آیینی‌ای است که هم خود دولت، و هم منطق رفتاری آن را بازمی‌تابد. نحوه تأمین مالی شهرداری تبریز از محل فروش منابع عمومی، تراکم فروشی، تخلف فروشی، آینده فروشی و امثالهم، غیر توسعه‌ای قلمداد می‌شود و نشان می‌دهد که این شهر به دور از خلاقیت در خلق ثروت و درآمد پایدار برای شهرداری است. یکی از علل اصلی بروز این مسئله، عملکرد اقتصادی نادرست مدیران دولت محلی است. از مشخصه‌های رفتاری غالب در گذشته مدیریت اقتصادی شهر می‌توان به، (۱) ناهنجاری نظام تولید امنیت و فرایندهای انباشت سرمایه؛ (۲) ناهنجاری نظام تولید اندیشه؛ (۳) ناهنجاری در نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع؛ (۴) ناهنجاری در نظام توزیع منافع؛ (۵) ناهنجاری در نظام مسئولیت‌پذیری، اشاره کرد. هر قدر که این مولفه‌های رفتاری در مدیریت شهر تبریز برجسته باشد، به همان میزان، بسترهایی برای شتاب گرفتن فقر و نابرابری‌های ناموجه شهری از یک طرف و فرصت‌طلبی اقشار غنی و ثروتمند از طرف دیگر مهیاتر می‌شود.

۵. برای برون‌رفت از مشکلات پیش‌گفته، یکی از نهادهای مؤثر، بودجه‌ریزی مشارکتی در شهر تبریز است. به این معنا که در این شیوه بودجه‌ریزی از سطوح محلات، نمایندگان شهروندان انتخاب شده و اولویت‌های محله‌شان را تعیین می‌کنند و بعد رتبه‌بندی می‌کنند و بر اساس آن، بودجه محله و منطقه شکل می‌گیرد و بعد شهردار منطقه بودجه را برای آن دسته از فعالیت‌هایی که شهروندان اولویت‌شان را تعیین کرده‌اند تخصیص خواهد داد. این شیوه بودجه‌ریزی با بودجه‌ریزی در ستادهایی که مرکزی است و منافع طبقات و گروه‌های چانه زن امکان تأمین بیشتری دارد فرق می‌کند.

۶. حتی در بیشتر کشورهای در حال توسعه تا زمانی که پیش‌نویس سند پیشنهادی دولت ملی و محلی در زمینه‌های مختلف مثل بودجه، توسط سه نهاد دانشگاهی تأیید نشود، اجازه طرح در پارلمان ندارد. مشکل اساسی در جامعه ما این است که ما اساساً این مسائل را در سطوح شهر، استان و کشور نداریم. به علاوه، چندجانبه‌گرایی در تصمیمات شهری وجود ندارد یا اگر افرادی طرف مشورت قرار می‌گیرند بیشتر از طیف همفکران مسئولان شهری هستند تا منتقدانشان.

۷. پیشنهاد می‌شود که برطبق قانون، بودجه‌ای بابت تحقیقات مخالفان سیاست‌ها و برنامه‌های پیاده شده شهری اختصاص داده شود تا گروه حاکم در شورای شهر و شهرداری این امکان را نیابند که از برخی تحقیقات غیرقابل دفاع اما موافق برنامه‌های اجرایی‌شان، در راستای حمایت از سیاست‌ها و برنامه‌های خود سوءاستفاده کنند. البته این امر منوط به این است که سازماندهی نظام تصمیم‌گیری ما به گونه‌ای باشد که برای اندیشه‌های تخصصی تقاضا ایجاد کند و بهینه یاب باشد.
۸. اعمال شفافیت در بودجه از طریق لیست کردن ردیف‌های بودجه‌ای هرچه بیش‌تر و دقیق‌تر، می‌تواند از انحراف بودجه و نیز از اعمال سلیقه اشخاص در جهت دادن به تخصیص منابع ممانعت کند. از آنجایی که در اقتصادهای رانتی، گفته می‌شود که در ساخت‌وساز حلاوتی است که در صرفه‌جویی نیست، لذا شورای شهر باید بر نگهداری طرح‌های عمرانی و دارایی‌های شهری نظارت دقیق داشته باشد و از رهاشدگی دارایی‌ها ممانعت کند. از آنجایی که شهرداری قسمت عمده هزینه‌کردها را اصل غیرقابل اجتناب در نظر می‌گیرد و به دنبال تأمین مالی آن هزینه‌ها به هر طریقی است، شورای شهر با الزام به شفافیت عملکرد شهرداری، می‌تواند قسمت هزینه کرد شهرداری را نظارت قوی داشته باشد و در صورت لزوم به بازنگری آن هزینه‌ها اقدام کند.
۹. باتوجه به این که، گفتمان "توسعه از بالا به پایین"، نوعی گفتمان سلطه است، و به هزینه قشر فقیر جامعه شهری، ثروتمندان را منتفع می‌کند، میدان دادن به چنین اندیشه‌ای در نظام بودجه‌ریزی، مسئله فقر و نابرابری ناموجه را شدت می‌بخشد و در نتیجه، انطباق کارای شهرداری و شورای شهر را در برخورد با پدیده‌های بدیع از آن‌ها سلب می‌کند.

با توجه به هزینه‌های زیست محیطی استفاده از کاغذ، اسناد مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی فقط در قالب الکترونیک منتشر می‌شوند. متن کلیه اسناد، گزارش‌ها و طرح‌های پژوهشی تهیه شده در مرکز در وبگاه مرکز به نشانی: rctbz.tabriz.ir قابل دسترسی است. همچنین این متن‌ها در پرتال جامع مطالعات شهری ایران به آدرس icpus.tehran.ir بارگذاری شده است. لطفاً شما هم با چاپ نکردن این متن‌ها ما را در این زمینه یاری کنید.

اظهاری نظر رسمی مرکز در موارد ارجاعی از طرف شورای اسلامی شهر یا شهرداری تبریز	نظر رسمی
دیدگاه مرکز در موارد جاری شهری و نقد عملکرد و فعالیت‌های شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی	دیدگاه
گزارش تخصصی مستخرج از کمیته‌ها، گروه‌های کانونی یا نشست‌ها	گزارش تخصصی
ارسال مطالب گزیده شده یا چکیده مطالب و گزارش‌های سایر مراکز پژوهشی یا نشست‌های خارج از مرکز	انتقال دانش
اظهاری نظر کارشناسی توسط افراد خبره که لزوماً مورد تأیید مرکز نیست	یادداشت
تبیین پیشنهاد، انتظار یا مطالبه کارشناسی یا مردمی	انعکاس
خلاصه مدیریتی طرح‌های مطالعاتی انجام شده در مرکز	خلاصه مدیریت
گزارش مستخرج از افکارسنجی عمومی یا موردی	افکارسنجی
گزارش تجربیات حوزه مدیریت شهری سایر شهرهای داخل و خارج کشور یا گزارش تجربه‌نگاری مدیریت شهری	تجربه مدیریت
بیان مسئله یا طرح سؤالاتی در خصوص مسائل جاری شهر از مدیریت شهری و درخواست پاسخگویی	پرسمان
گزارش شناخت وضع موجود در قالب متن نقشه یا اینفوگرافی	شناخت شهر
آیین‌نامه‌ها، فرم‌ها، دفترچه‌های راهنما و سایر مستندات مربوط به شیوه فعالیت مرکز	اسناد مرکز

دقت در مباحث مربوط به بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۲ شهرداری تبریز نشان داد که به سبک سال‌های گذشته، توجه و دغدغه اساسی شورای شهر بر میزان اصابت منابع بر مناطق، پروژه‌ها و طرح‌های مختلف است و آنچه مورد غفلت است جهت‌گیری‌های سیاستی در تهیه و تنظیم و فرایند تصمیم‌گیری‌های شهرداری تبریز است. غفلت از جهت‌گیری‌های سیاستی بودجه از یک‌طرف و صرف تمرکز بر برنامه بودجه به‌عنوان مجوزهایی برای دریافت و پرداخت‌های معین از طرف دیگر، زمینه‌ساز عدم شفافیت‌ها، فرصت‌طلبی گروه‌های چانه‌زنی شهری، ائتلاف منابع، بسط فقر و نابرابری‌های ناموجه، گسترش حاشیه‌نشینی، و بروز خشونت شهری بوده است و آینده ما را به خطر می‌اندازد. هدف از این مقاله بررسی ارتباط رویکرد رانتی در تأمین و تخصیص منابع بودجه‌ای شهری با بسط و گسترش فقر و نابرابری‌ها و حاشیه‌نشینی شهری است. یافته‌های مطالعه ما که با استفاده از روش مشاهده، مصاحبه و تمرکز بر اسناد ثانوی صورت گرفت، نشان می‌دهد که هرگونه اقدام اصلاحی، اولین گام خود را می‌بایست بر تحول در نگرش‌های حاکم بر بودجه‌ریزی قرار دهد و رویکرد توسعه‌ای را جایگزین رویکرد رانتی در تهیه و تنظیم بودجه شهری نماید. البته پیاده‌کردن این پیشنهاد سیاستی، به‌ویژه در شرایط نابرابری شدید طبقاتی در شهر، به همین راحتی امکان‌پذیر نخواهد بود. چرا که قشر ثروتمند رانتی بر با دموکراتیک کردن نظام تصمیم و تخصیص منابع بودجه‌ای، چیز زیادی از دست می‌دهد و حاضر نیست عرصه را به همین راحتی رها کند؛ چانه‌زنی‌ها و تلمیع و اغواگری‌های این طیف می‌تواند ادامه یابد. اما اگر مسئولان شهری به فکر استمرار حکومت شهری و ملی باشند و بخواهند نظم و ثبات شهری بیش از این از هم نپاشد، باید در مقابل زیاده‌خواهی فرصت‌طلبان و رانت‌جوها مقاومت کرده و مقدمات استقرار عدالت اجتماعی، برابری و رفع فقر را تدارک ببینند. مانع دیگر در مقابل رویکردهای توسعه‌ای به برنامه بودجه، سازه‌های ذهنی برخی از مسئولان ما است که برگرفته از کتب ترجمه‌ای غرب است. آن‌ها "توسعه بالابه‌پایین" را ترویج می‌کنند و بر رشد و انباشت ثروت در دست ثروتمندان دعوت می‌کنند با این وعده که در بلندمدت بعد از تحقق رشد، توزیع صورت خواهد گرفت. اما این نسخه پیشنهادی، همان نسخه‌ای نیست که خود غرب در مسیر توسعه به کار برده باشد. به‌علاوه چون "در بلندمدت همه ما مرده‌ایم" تحمیل رویکرد "توسعه بالابه‌پایین"، به یک معنا، گرفتن حق "خود بودن" از شهر و تحمیل بی‌ثباتی به شهرهای کشورهای در حال توسعه است.

